

Jari Mäkäläinen

KOKEILUKULTTUURIA JA KUNTALAISLÄHTÖISYYTTÄ

Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen arviointi
osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan näkökulmista

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2019

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

MÄKÄLÄINEN, JARI: Kokeilukulttuuria ja kuntalaislähtöisyyttä – Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen arviointi osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan näkökulmista.

Pro gradu -tutkielma, 100 sivua.

Valtio-oppi

Huhtikuu 2019

Pro gradu -tutkielmassani arvioin Oulussa vuosina 2015–2019 toiminutta Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanketta.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke tähtäsi erityisesti heikommassa työmarkkina-
asemassa olevien 15–29-vuotiaiden oululaisten nuorten ja nuorten aikuisten sosiaalisen osallisuuden
vahvistamiseen, osallistujien yhteiskuntavalmiuksien paranemiseen ja Oulun kaupungin ja alueella
toimivien kolmannen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön vahvistamiseen. Hanke lisäsi
yhdistysten ja kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua kaupunkikehittämiseen rahoittamalla
kokeiluprojekteja, joiden toteuttajina toimivat yhdistykset ja joissa kohderyhmään kuuluneet nuoret
ja muut kaupunkikehittämisestä kiinnostuneet ihmiset saivat varsin vapaasti toteuttaa ideoitaan
kaupungin kehittämiseksi ja nuorten osallisuuden tunteen vahvistamiseksi ja
vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi.

Tutkielmani teoreettinen viitekehys rakentuu demokraattisten innovaatioiden käsitteen sekä
osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan teorioiden ympärille. Aineiston
analyysimenetelmänä tutkielmassani toimii teoriaohjaava sisällönanalyysi. Vahvimmin analyysia
ohjaa Archon Fungin ja Erik Olin Wrightin 2000-luvun alussa kehittämä valtuutetun osallistuvan
hallinnan teoria. Tutkielma muodostaa laadullisen ohjelma-arvioinnin Kuntalaislähtöinen
kaupunkikehittäminen -hankkeesta ja vastaa kysymyksiin: 1) Kuinka Oulun Kuntalaislähtöinen
kaupunkikehittäminen -hanke ilmentää osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan
periaatteita? 2) Kuinka hankkeen toimintaperiaate soveltuu hankkeelle asetettujen tavoitteiden
saavuttamiseen?

Tutkielman johtopäätöksiä todetaan, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen toteutti
onnistuneesti monia osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan elementtejä. Hanke sitoutui
kuntalaislähtöisyyden edistämiseen ja verkostomaisen hallintatavan kehittämiseen sekä mahdollisti
uusien toimintamallien kokeilun. Se myös onnistui välttämään monia demokraattisten innovaatioiden
yleisistä ongelmista ja tavoitti kohderyhmänsä varsin hyvin aktiivisen viestintänsä ja monipuolisen
toimintansa ansiosta.

Avainsanat: kuntalaislähtöisyys, osallistuva demokratia, demokraattinen innovaatio, uusi julkinen
hallinta, osallisuus, poliittinen osallistuminen, kaupunkikehittäminen, verkostot

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
1.1. Yhteiskunnallisen aktiivisuuden polarisoituminen	3
1.1.1. Sosiaalinen osallisuus	5
1.2. Kansalaisten osallistuminen Suomessa	6
1.2.1. Uusi kuntalaki ja osallistumishankkeet	7
2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	10
2.1. Demokraattiset innovaatiot ja osallistuva demokratia	11
2.1.1. (Demokraattisten) innovaatioiden käsitteestä	11
2.1.2. Osallistuvan demokratian teoria	14
2.1.3. Osallistuva demokratia ja demokraattiset innovaatiot käytännössä – valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria	17
2.1.4. Osallistuvan demokratian kritiikki	27
2.2. Uusi julkinen hallinta	31
2.2.1. Perinteinen julkishallinto	32
2.2.2. Uusi julkisjohtaminen	33
2.2.3. Uusi julkinen hallinta	35
2.2.4. Uuden julkisen hallinnan kritiikki ja haasteet	42
2.3. Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto	44
3. TUTKIMUSTAPA JA -MENETELMÄ	45
3.1. Laadullinen ohjelma-arviointi	46
3.2. Teoriaohjaava sisällönanalyysi	49
4. OULUN KUNTALAISLÄHTÖINEN KAUPUNKIKEHITTÄMINEN -HANKE	51
4.1. KAAOS-projektien vaiheet	52
4.2. Muut toimintamenetelmät	55
4.3. Yhteenveto ja askelmerkit analyysia varten	57
5. ANALYYSI	58
5.1. Viestintä	58

5.1.1. Digitaalinen viestintä ja sosiaalinen media	58
5.1.2. Jalkautuminen ja Kaupunkitila.....	60
5.1.3. Viestintätyyli ja kohdennus	61
5.2. Käytännönläheisyys ja projektien keston vaikutukset tavoitteiden saavuttamiseen	63
5.2.1. Tilaratkaisut, kaupunginosatoiminta, tapahtumatoiminta ja kokemusliikunta	65
5.2.2. Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien uudet mallit.....	67
5.2.3. Käytännönläheisyyden yhteenveto	68
5.3. Alhaalta ylös -osallistuminen.....	68
5.3.1. Osallistujien valintatapa	69
5.3.2. Osallistujamäärät ja kokemukset	70
5.4. Vuorovaikutus ja deliberaatio	72
5.4.1. KAAOS-malli	73
5.5. Vallanjako	77
5.5.1. Kuntalaislähtöisyyttä vai kuntalaiskeskeisyyttä?	77
5.5.2. Kaupungin, kolmannen sektorin ja kuntalaisten kumppanuus kaupungin edustajien näkökulmasta ennen KuKa-hanketta	78
5.5.3. Vallanjako ja toimijoiden roolit Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen - hankkeessa.....	79
5.5.4. Vallanjaon yhteenveto	84
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	86
6.1. Mitä seuraavaksi?.....	91
LÄHDELUETTELO	94
Primääriaineisto.....	94
Kirjallisuus.....	95

1. JOHDANTO

”Projektissa oli koko ajan fiilis, että kaikki on mahdollista. --- Myös osallistujilta saatiin hyvää palautetta ja siitä jäi hyvä mieli. Ällistyttävää, että tehtiin toisille, mutta saatiin niin paljon myös itselle.” - Rapumajan kesä -projektia toteuttanut henkilö.

Länsimaiset demokratiat ovat rakentuneet ajatukselle poliittisen päätöksenteon edustuksellisuudesta. 1980-luvulla alkanut äänestysaktiivisuuden laskeva trendi on kuitenkin herättänyt kysymyksiä siitä, kuinka hyvin poliittiset järjestelmät Suomessa ja muualla maailmassa houkuttelevat, palvelevat ja edustavat kansalaisia. Internet ja digitalisaatio ovat 1990- ja 2000-luvuilla mullistaneet tiedonkulun lisäksi poliittisen vaikuttamisen ja keskustelun, joka on siirtynyt fyysisiltä ”turuilta ja toreilta” virtuaalisille ”toreille” eli internetin ja sosiaalisen median keskustelupalstoille. Nykypäivänä päätöksenteko ja poliittinen osallistuminen ja keskustelu elävät samassa hetkessä – suorissa lähetyksissä ja Twitterissä. Esimerkiksi vaalitenteissä saatetaan tentin päätyttyä julistaa ”yleisön suosikki” eli se poliitikko, joka pärjasi kansalaisten live-äänestyksessä parhaiten.

2010-luvun Suomessa ihmiset saavat aina halutessaan rajattomasti tietoa yhteiskunnasta ja politiikasta. Monet ottavat toiminnallaan päivittäin kantaa yhteiskunnallisiin asioihin esimerkiksi hyödyntämällä julkista liikennettä ilmastosyistä, kommentoimalla uutista sanomalehden verkkosivuilla, tykkäämällä mielipidekirjoituksesta Facebookissa tai Twitterissä tai kuulumalla johonkin kansalaisjärjestöön tai yhdistykseen. Mikäli he kuitenkin haluavat vaikuttaa kotikuntansa asioihin tai maan politiikkaan ”virallisia” julkishallinnon ylläpitämiä ja valtuuttamia reittejä pitkin, ovat vaihtoehdot pitkään olleet varsin rajatut. Tämä on johtanut kritiikkiin edustuksellista järjestelmää kohtaan: miksi aktiivisten, valvetuneiden ja vaikuttamishaluisten kansalaisten pitäisi aina odottaa neljä vuotta seuraavia vaaleja, jotta he saavat olla osa yhteiskunnallista päätöksentekoa ja kotikuntansa/-maansa kehittämistä?

Toisaalta on olemassa suuri joukko ihmisiä, jotka ovat jääneet tai jättäytyneet kokonaan sivuun yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja osallistumisesta. Heille politiikalla, vaaleilla tai internetissä kerättävillä adresseilla ei ole suurta merkitystä. Usein sivuun jättäytymisen perusteena on ajatus siitä, etteivät politiikassa tai paikallishallinnossa käsiteltävät asiat kuten kaupunkikehittäminen kosketa heitä. Lisäksi passiivisuuden takana voi olla heikko usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin: miksi vaivautua osallistumaan tai äänestämään, kun mikään ei kuitenkaan muutu?

Pro gradu -tutkielmassani tutkin Oulussa vuosina 2015–2019 toiminutta Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanketta. Erityisesti 15–29 -vuotiaille oululaisille nuorille ja nuorille aikuisille suunnatun hankkeen tavoitteita olivat sosiaalisen osallisuuden lisääminen, kuntalaisten

yhteiskuntavalmiuksien nostaminen, kunnan palveluntuotannon kehittäminen ja kaupunkiorganisaation ja kolmannen sektorin toimijoiden (kansalaisjärjestöt, yhdistykset) välisen yhteistyön kehittäminen. Käytännössä hanke rakensi ja otti käyttöön toimintamallin, jossa kuntalaiset, Oulun alueella toimivat yhdistykset ja kaupunkiorganisaatio olisivat kaikki mukana Oulun kaupungin kehittämisessä. Toimintamallin keskeisenä oivalluksena oli siirtää erilaisten kaupunkikehittämiseen ja -kulttuuriin liittyneiden projektien suunnittelu- ja toimeenpanovaltaa kaupunkiorganisaatiolta kolmannen sektorin toimijoille. Kuntalaisia osallistettiin sisältöjen suunnitteluun ja projektien toteutukseen tukien näin heidän osallistumisvalmiuksiensa ja -mahdollisuuksiensa kehittymistä.

Ajatus siitä, että kansalaisille tulee tarjota erilaisia osallistumisen tapoja, ei ole uusi eikä Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen ollut lajissaan ainoa ihmisten osallisuuden tunteen vahvistamiseen ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen keskittynyt hanke. Ranskalainen valitusfilosofi Jean-Jacques Rousseau pohti jo 1700-luvulla kansalaisten päätöksentekoon osallistumisen hyveitä. Rousseau mukaan yhteinen hyvä saavutetaan parhaiten silloin, kun kansalaiset ovat mukana päättämässä yhteiskunnallisista asioista. (ks. Rousseau 1998.) Englantilainen Carole Pateman julkaisi vuonna 1970 kirjan *Participation and Democratic Theory*, jota pidetään osallistuvan demokratian teoriaksi kutsutun ajattelusuunnan merkkiteoksena. Myöhempinä vuosikymmeninä Patemanin ajatuksia on sovellettu käytäntöön lukuisissa erilaisissa hankkeissa, joiden tavoitteina on ollut osallistaa ihmisiä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Jotkut näistä yrityksistä ovat onnistuneet komeasti toisten epäonnistuessa surkeasti. Useimmat hankkeet ovat sijoittuneet johonkin näiden ääripäiden välille.

Koska uusien osallistumismuotojen ja niitä testaavien hankkeiden määrä on viime vuosikymmeninä kasvanut rajusti, tulee myös niiden tutkimiseen käyttää aikaa. Jokainen kokeilu on omalla tavallaan erityinen ja toimintaympäristönsä muovaama kokonaisuus, minkä takia yhtäällä toimineet mallit eivät välttämättä sovi sellaisenaan toisiin ympäristöihin. Tämä ei kuitenkaan tee yksittäisen osallistumishankkeen tutkimisesta turhaa. Päinvastoin, tarkoin analysoitu, perusteltu ja kumulatiivinen tieto erilaisista osallistuvan demokratian kokeiluista auttaa tulevaisuudessa tällaisia hankkeita suunnittelevia ihmisiä kehittämään aiempaa parempia malleja. Tällaisen tiedon tuottaminen on myös oman tutkielmani tarkoitus.

Tutkielmani teorettinen viitekehys koostuu kahdesta osasta: Carole Patemanin ajatusten mukaisesta osallistuvan demokratian teoriasta ja Stephen Osbornen kynästä syntyneestä uuden julkisen hallinnan teoriasta. Teoriat ja niiden väliset yhteydet käsitellään luvussa 2. Luku 3 puolestaan keskittyy

tutkielmani tutkimustavan ja -menetelmän esittelyyn, ja edeltää luvusta 4 löytyvää tutkielmani tutkimuskohteen, Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen, esittelyä. Hanke analysoidaan luvussa 5 ja tutkielmani johtopäätökset löytyvät kirjattuina luvusta 6.

Laadullisen, teoriaohjaavaa sisällönanalyysia tutkimusmenetelmänä käyttävän tutkielmani tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Kuinka Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke ilmentää osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan periaatteita?
- 2) Kuinka hankkeen toimintaperiaate soveltuu hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

1.1. Yhteiskunnallisen aktiivisuuden polarisoituminen

Kuten johdannon alussa todettiin, länsimaisissa demokratioissa on jo vuosikymmeniä kärsitty ihmisten äänestysaktiivisuuden ja puoluejäsenyyden laskusta. Samalla ihmisten luottamuksen poliitikkoihin on monin paikoin havaittu laskeneen. (Caluwaerts & Reuchamps 2015, 151–152.) Suomessa varsinkin kansallisen tason päätöksenteossa asiantuntijoiden rooli on samanaikaisesti kasvanut, mikä on osaltaan tuonut lisää valtaa vaaleilla valitsemattomille virkamiehille ja muille asiantuntijoille (Murto 2014, 291–296). Käsiteltävien asioiden monimutkaisuuden ja päätöksenteon piiloutumisen suljettujen ovien taakse on nähty heikentäneen demokratiaa: kun ihmiset eivät tiedä tai ymmärrä mistä politiikassa puhutaan, he etääntyvät yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja heidän on vaikeampi luottaa päätöksentekijöihin (Åström, Jonsson & Karlsson 2016, 1). Luottamuksen heikentymiseen liittyy usein näkemys siitä, että päättäjät ovat etääntyneet kansalaisten arjesta eivätkä näin ollen aidosti edusta kansalaisia (Oikeusministeriö 2017, 27). Länsimaisissa edustuksellista demokratiaa noudattavissa valtioissa tätä kehityskulkua on nimitetty demokratiavajeeksi tai peräti demokratian kriisiksi (Caluwaerts & Reuchamps 2015, 151–152; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 5–6; Åström, Jonsson & Karlsson 2016, 1–3).

Samaan aikaan on kuitenkin ollut näkyvissä kehitys, jossa ihmiset osallistuvat ja jakavat mielipiteitään vuolaasti internetissä (Raiskila & Wiberg 2017, 36–39) tai osallistuvat erilaisten kansalaisjärjestöjen toimintaan. Vaikka monet kokevat politiikan ja poliittisen päätöksenteon etäiseksi ja tiettyjen ryhmien etuja ajavaksi tai vaikeasti hahmotettavaksi toiminnaksi (Jacquet 2017, 647–652), ei poliittisesta osallistumisesta tai muusta yhteiskunnallisesta aktiivisuudesta ole tullut marginaalista toimintaa. Politiikka ja vaikuttaminen kiinnostavat edelleen, mutta poliittisen vaikuttamisen perinteiset muodot eli äänestäminen vaaleissa ja liittyminen puolueen jäseneksi eivät enää vetoa ihmisiin yhtä paljon kuin ennen (Raiskila & Wiberg 2017, 30–39). Uusista osallistumisen

tavoista johtuen Kestilä-Kekkonen ja Korvela (2017, 11) toteavat, ettei poliittisen osallistumisen tärkein motiivi ole enää hallintokoneistoon tai sen kokoonpanoon vaikuttaminen (vrt. Fishkin 2009, 45). Heidän mukaansa ”nykyisin poliittinen osallistuminen voi kattaa kaikki ne keinot, joita kansalainen käyttää oikaistakseen asioita, jotka ovat hänestä yhteiskunnassa väärin tai heikolla tolalla” (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 11).

Osa ihmisistä on siis poliittisesti aktiivisia ja osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ongelma piilee kuitenkin siinä, että näiden aktiivisten joukot muistuttavat varsin usein toisiaan: osallistuvat ihmiset ovat usein paremmin koulutettuja ja toimeentulevia kuin väestö keskimäärin ja he ovat usein muutenkin poliittisesti aktiivisia (Wass & Grönlund 2016, 30). Tutkimuskirjallisuudessa näitä ihmisryhmiä on kutsuttu muun muassa osuvasti ”vanhoiksi tutuiksi” (*usual suspects*) (Barros & Sampaio 2016, 296). Kolikon kääntöpuolella ovat ihmisryhmät, jotka osallistuvat yhteiskunnan kehittämiseen ja hyödyntävät erilaisia vaikuttamiskanavia joko hyvin harvoin tai eivät ollenkaan. Tämä osallistumisen polarisoituminen eli syventyvä jakautuminen osallistuviin ja osallistumattomiin ihmisiin asettaa haasteita demokratialle ja yhteiskunnan toiminnalle. Polarisoitumista on havaittu Suomessa sosioekonomisen taustan ja koulutustason lisäksi muun muassa sukupuolen, iän, etnisen taustan ja asuinpaikan mukaan. (Oikeusministeriö 2017, 27–30.) Näin ollen heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat ihmiset, nuoret ihmiset ja etniset vähemmistöt jäävät tai jättäytyvät herkemmin ulos päätöksenteon areenoilta. Tilanne on ongelmallinen, sillä kuten Wass ja Grönlund toteavat, näiden osallistumisaktiivisuuden erojen takia ”hyvin toimeentulevien, aktiivisesti äänestävien kansalaisten intressit näkyvät selvemmin poliittisen päätöksentekoprosessin tuotoksissa”. (Wass & Grönlund 2016, 30.)

Polarisoituminen on havaittu myös poliitikkojen ja hallinnon edustajien toimesta, minkä ansiosta kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi on kehitetty lukuisia uusia toimintamalleja. Monia näistä on kutsuttu demokraattisiksi innovaatioiksi¹ (*democratic innovations*), millä tarkoitetaan mekanismeja, jotka pyrkivät lisäämään ja syventämään kansalaisten osallistumista poliittisessa päätöksentekoprosessissa (Åström, Jonsson & Karlsson 2016, 1; Smith 2005, 7). Nämä osallistuvan demokratian (*participatory democracy*) keinot perustuvat siihen, että julkinen valta tiedottaa, kuuntelee ja ottaa ihmisiä mukaan poliittiseen päätöksentekoon jakaen heille omaa päätöksentekovaltaansa (Pateman 1970, 40–45).

¹ Termille ”democratic innovation” on olemassa kaksi suomenkielistä käännöstä: demokraattinen innovaatio ja demokraatiainnovaatio (ks. Jäske 2019; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017). Tutkielmassani käytän ensimmäistä käännöstä, joka vastaa mielestäni tarkemmin alkuperäistä termiä.

Samaa kehitystä voi kuvata hallinnon näkökulmasta. Stephen Osbornen kehittämä uuden julkisen hallinnan teoria lähtee ajatuksesta, että tulevaisuuden julkishallinto perustuu hajautuneisiin yhteistyörakenteisiin ja verkostoihin, jotka tuottavat palveluja kansalaisten kanssa ja heidän tarpeisiinsa (Osborne 2006; 2010). Sekä osallistuvan demokratian että uuden julkisen hallinnan tavoitteena on tuoda hallinto, kansalaisyhteiskunnan toimijat (yhdistykset, järjestöt) ja kansalaiset lähemmäksi toisiaan ja lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä molemminpuolisen luottamuksen vahvistamiseksi ja hallinnon legitimitettiin, tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden parantamiseksi (Fung 2015, 514; Osborne 2006).

1.1.1. Sosiaalinen osallisuus

Osallistuminen ja vaikuttaminen ovat ihmisen *tekoja ja toimintaa* (Romakkaniemi & Rätty 2017, 23). Osallistuminen voidaan kuitenkin liittää osaksi toista käsitettä, osallisuutta, jonka määrittely on huomattavasti ristiriitaisempaa, mutta joka liittyy olennaisesti yhteiskunnallisen aktiivisuuden polarisoitumiseen.

Osallisuus on sateenvarjokäsite, jonka alle mahtuu kymmenittäin erilaisia tulkintoja. Sateenvarjon alta löytyy kuitenkin ydinteesi, joka ilmenee suoraan tai epäsuorasti lähes kaikissa osallisuuden määritelmissä: *osallisuus on vuorovaikutuksessa ja yhteistoiminnassa ympäristön kanssa syntyvä yhteenkuuluvuuden ja kyvykkyyden kokemus tai tunne*. Siihen liittyy henkilön usko omiin mahdollisuuksiinsa toimia ja vaikuttaa omaan elämäänsä sekä lähiympäristöönsä ja tietyssä määrin myös ympäröivään yhteiskuntaan. Toisilla tämä tunne on vahva, mikä saa heidät toimimaan aktiivisesti. Toiset puolestaan tuntevat jääneensä ulkopuolisiksi. Näin ollen osallisuudessa on samalla kyse vallasta, arvostuksesta ja luottamuksesta – ihminen tuskin tuntee itseään osalliseksi, jos hänen kykyihinsä ja mahdollisuuksiinsa ei uskota tai jos hänet työnnetään sivuun yhteisön toiminnasta ja päätöksenteosta. (Särkelä-Kukko 2014, 34–36; Leemann & Hämäläinen 2016, 590–591; Romakkaniemi & Rätty 2017, 23–24.)

Juuri osallisuuden kokemuksellinen luonne tekee siitä alati muuttuvan prosessin. Se ei siis ole yksilön pysyvä ominaisuus tai staattinen tila, vaan vaihtelee elämäntilanteen ja henkilön käytettävissä olevien resurssien (fyysiset, psyykkiset, sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset) mukaan. (Leemann & Hämäläinen 2016, 591.) Vaikka osallisuuden tuntemus onkin jokaiselle henkilölle ominainen, voidaan osallisuuden tunnetta vahvistaa yhteiskunnan toimesta. Kiilakoski ja Gretscher (2012, 6) toteavatkin osallisuuden edistämisen olevan sekä sosiaalista että poliittista toimintaa, jolla ratkaistaan samanaikaisesti sekä yksilötason että yhteisötason ongelmia ja tuetaan positiivisia kehityskulkuja.

Yksi osallisuuden vahvistamiseen pyrkinyt hanke on myös tutkielmani tutkimuskohde. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke määritteli osallisuuden seuraavasti: ”sosiaalinen osallisuus ymmärretään kumppanuuksien, jaetun vallan ja kuntalaisvaikuttamisen kautta syntyväksi tunteeksi” (Oulun kaupunki 2015). Näin ollen osallisuuden tukemisen keinot ovat samoja, joille osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan teoriat perustuvat.

1.2. Kansalaisten osallistuminen Suomessa

Suomessa on viime vuosina tehty useita sitoumuksia ja toimintaohjelmia ja käynnistetty hankkeita, joilla pyritään lisäämään ihmisten mahdollisuutta osallistua kansalliseen ja kunnalliseen päätöksentekoon. Esimerkkeinä viimeisimmistä valtiotasolla laadituista toimintaohjelmista ovat *Demokratiapoliittinen toimintaohjelma* vuosiksi 2017–2019 sekä Suomen liittyminen hallinnon avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja osallistavuutta parantavaan Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (*Open Government Partnership*) vuonna 2013. Avoimen hallinnon kolmannessa toimintaohjelmassa vuosille 2017–2019 Suomen ensimmäinen sitoumus kuuluu:

”Tuetaan kaikkien mahdollisuutta osallistua. Parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua julkisen hallinnon päätöksenteon ja kehittämishankkeiden valmistelutyöhön.

--- Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lasten ja erityisryhmien, osallistumismahdollisuuksia vahvistetaan.” (Valtiovarainministeriö 2017a, 4.)

Käytännössä tämä demokratia- ja osallisuustyö tapahtuu useiden eri keinojen avulla. Suomalaisen demokratian suuntaa hahmottelevassa *Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa* demokratian kehittämisen nähdään muodostuvan kolmen tekijän seurauksena. Ensimmäisen muodostavat kunnissa ja kansallisesti käytössä olevat toimintatavat ja käytännöt. Toimintatapojen ja käytäntöjen kehittämisellä pyritään luomaan osallistumista tukevia ratkaisuja, jotka helpottaisivat vaikuttamista ja toisaalta lisäisivät osallisuuden ja yhteisöön kuuluvuuden tunnetta (Oikeusministeriö 2017, 19; Valtiovarainministeriö 2017b, 10). Hyvä esimerkki 2010-luvulla syntyneestä ja hyvän vastaanoton saaneesta uudesta toimintatavasta on Suomessa vuonna 2012 avattu kansalaisaloite.fi-palvelu, jonka kautta ihmiset voivat laatia ja allekirjoituksin tukea erilaisia lainsäädäntöaloitteita. 50 000 allekirjoittajan täytyessä aloite toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Toisaalta tulee huomioida, että kansalaisaloite etenee eduskunnassa vain, jos kansanedustajat ovat sen kannalla. Näin ollen valta pysyy edelleen tiiviisti edustuksellisen järjestelmän sisällä. (Oikeusministeriö 2017, 34; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 24.)

Toinen demokratian kehittämisen kannalta keskeinen tekijä on *Demokratiapoliittisen toimintaohjelman* mukaan ihmisten suhtautumisen ja asenteiden muuttaminen. Kuten aiemmin todettiin, epäluuloisuus politiikkaa ja poliitikkoja kohtaan etäännyttää ihmisiä vaikuttamisen piiristä.

Suhtautumiseen ja asenteisiin liittyvät myös kokemukset omasta päätöksentekokyvystä ja päätöksentekovalmiuksista. Suomessa tämän ihmisten sisäisen kansalaispätevyyden tunteen on todettu olevan melko heikko (Oikeusministeriö 2017, 19–29). Toisaalta asenteiden muutoksen tarpeellisuus koskee myös poliitikkoja ja virkamiehiä – jos osallistumishankkeet eivät saa tukea, jää niiden anti todennäköisesti heikoksi.

Kolmas demokratian kehittämisen osa muodostuu lainsäädännön kehittämisestä (Oikeusministeriö 2017, 19). Lainsäädäntö, joka tukee, kannustaa ja/tai velvoittaa eri toimijoita ottamaan paremmin huomioon kansalaisille tarjottavat vaikutusmahdollisuudet, toimii tehokkaasti demokratian ja osallisuuden edistäjänä. Lainsäädännön vaikutus osallistumisen edistämiseen on merkittävä, kuten seuraavassa alaluvussa ilmenee.

1.2.1. Uusi kuntalaki ja osallistumishankkeet

Useimmat Suomessa toteutettavat osallistumista ja osallisuutta lisäävät projektit, hankkeet ja kokeilut toteutetaan paikallistasolla eli kunnissa (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 23–24). Suomen kunnilla on perustuslain niille takaama laaja itsehallinto, jonka kivijalkana toimii kunnallinen demokratia. Näin ollen käynnissä oleva demokratian ja hallinnon murros kohti uusia ja hajautuneempia osallistumisen tapoja testaa kuntien ja kunnallisen demokratian uudistumiskykyä. (Valtiovarainministeriö 2017b, 6–10.)

Kuntien toimintaa Suomessa säätelee kuntalaki (410/2015), jonka uudistus hyväksyttiin eduskunnassa vuonna 2015. Uudessa laissa painotetaan erilaisten osallistumistapojen tärkeyttä. Lakiesityksen perusteluissa tunnistetaan perinteisten ja formaalien edustuksellisen demokratian keinojen riittämättömyys kansalaisten vaikuttamiskanavana:

”Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on pääsääntöisesti laskenut ja kiinnostus luottamustehtävien hoitoon vähentynyt. --- [K]ansalaiset haluaisivat lisää suoran demokratian mahdollisuuksia, kuten kansanäänestyksiä ja erilaista vuorovaikutusta päätöksenteon tukena.² Nykyinen edustuksellinen demokratia ei yksin vastaa riittävästi kansalaisten vaatimuksiin.” (Hallituksen esitys 268/2014, 12.)

Sama huomio tehdään myös kuntien tulevaisuutta pohtineen parlamentaarisen Tulevaisuuden kunta -työryhmän väliraportissa, jossa ennustetaan, että tulevaisuudessa uudet epämuodollisesti organisoituneet kansalaistoiminnan ja kansalaisaktiivisuuden muodot lisääntyvät. Tähän liittyen raportti kannustaa kuntia kehittämään aktiivisesti erilaisia osallistumistapoja yhdessä eri toimijoiden kanssa. Toisaalta työryhmä toteaa, ettei jako aktiivisiin ja passiivisiin kansalaisiin ainakaan automaattisesti

² Suora demokratia eroaa osallistuvasta demokratiasta. Suorassa demokratiassa päätösvalta annetaan suoraan kansalaisten käsiin. Osallistuvassa demokratiassa kansalaiset saavat mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon sen eri vaiheissa, mutta vastuu ja valta lopullisista päätöksistä on edelleen hallinnon edustajilla tai poliitikoilla.

katoa uusien osallistumismuotojen kehittämisen myötä, vaan periytyy osallistumismuodosta toiseen, ellei heikommassa asemassa olevien osallistamiseen kiinnitetä erityistä huomiota. (Valtiovarainministeriö 2017, 9–15.) Tähän näkökulmaan palataan myöhemmin.

Kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksien korostaminen näkyy uuden kuntalain viidennessä luvussa, jossa säädetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Lain 22 §:n mukaan ”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.” Konkreettisina keinoina asukkaiden osallistamiseen ehdotetaan useita toimintamalleja: kuntalaisraateja, palveluiden yhteiskehittämistä asukkaiden kanssa, asukkaiden oma-aloitteista kunnan kehittämisen suunnittelua ja kunnan talouden suunnittelua yhdessä asukkaiden kanssa. (Kuntalaki 410/2015, 22 §.)

Uuden lain ja osallistuvaa demokratiaa tukevan toimintaympäristön muutoksen myötä useat kunnat ovatkin viimeisen parin vuoden aikana omaksuneet aktiivisen otteen kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä. Täten Suomeen on syntymässä eräänlaista kunnallista osallistamisen kokeilukulttuuria, jota valtio tukee edellä mainituilla toimintaohjelmilla, laeilla, rahallisilla avustuksilla ja tietojen jakamisella sekä kannustuksella.

Käytännön tasolla kuntien omaksumien keinojen ja toimintamallien kirjo onkin jo nykyisellään laaja. Monissa kunnissa on keskitytty deliberatiiviseen demokratiaan eli avointa ja argumentoivaa keskustelua painottavaan osallistumiseen, minkä ansiosta kuntalais/kansalaisraadeista on tullut varsin yleisiä tapoja tiedustella kuntalaisten näkemyksiä eri teemoista. Usein näitä hankkeita ovat järjestäneet erilaiset kansalaisyhteiskunnan toimijat. (Rask, Raisio & Jäske 2017, 7–9.) Kansalaisraatien lopputuloksena on usein julkilausuma, jonka kautta raatien osallistujat lähettävät toiveensa ja terveisensä kaupungille päätöksenteon tueksi (esim. Kouran kansalaisraati 2015.) Toinen yleinen avointa keskustelua painottava toimintamalli ovat kumppanuuspöydät, joissa tietyn teeman kannalta tärkeät sidosryhmät (esimerkiksi vanhuspalvelujen asukkaat, hoitajat ja palveluja tarjoavat yritykset) istuvat samaan pöytään jakamaan kokemuksia ja kehittämään palveluita yhdessä (esim. Savonlinnan kaupunki 2018).

Avoimen keskustelun ja kommunikaation edistämisen lisäksi kuntalaisille on myös jaettu konkreettista päätösvaltaa. Maailmalla menestyksekkäästi levinnyt osallistuva budjetointi on rantautunut Suomeen 2010-luvulla ja yleistynyt nopeasti. Osallistuvassa budjetoinnissa asukkaat saavat julkiselta vallalta (kunnalta) valtuudet päättää tietyn rahasumman käytöstä. Menetelmää käytettiin ensimmäisen kerran Suomessa Helsingin kaupunginkirjaston palveluiden

kehittämishankkeessa vuonna 2012. Tampereella toteutetussa OmaTesoma-hankkeessa asukkaat saivat vuonna 2014 suunnitella Tesomajärven ulkoilualueen parannuksen (Koivumäki 2015, 5–13). Osallistuvan budjetoinnin kokeiluissa on usein kyse juuri esimerkkien kaltaisista asukkaiden arkeen tai arkiseen ympäristöön vaikuttavista projekteista. Suurten palvelukokonaisuuksien suunnitteluun osallistuvaa budjetointia ei ole Suomessa vielä hyödynnetty toisin kuin menetelmän kotimaassa Brasiliassa, jossa menetelmän avulla on suunniteltu myös terveydenhuoltoon ja koulutukseen liittyviä parannuksia (Kuntaliitto 2017, 19). Suomessa osallistuvan budjetoinnin tunnettavuuden ja kokemusten lisääntyessä kuntien siihen sijoittamat summat ovat kuitenkin ainakin paikoittain kasvaneet. Vuonna 2012 Helsingin kirjastoprojektin osallistuvan budjetoinnin budjetti oli 100 000 euroa. Tutkielman kirjoittamisen aikaan vuonna 2019 Helsingissä on käynnissä osallistuvan budjetoinnin kokonaisuus, jonka kautta asukkaat päättävät yhteensä 4,4 miljoonan euron käytöstä (Helsingin kaupunki 2018).

Yksittäisten kuntalaisten osallistamisen lisäksi useat kaupungit ovat pyrkineet lisäämään myös yhdistysten roolia kaupunkikehittämisessä ja palveluntuotannossa hieman samaan tapaan kuin Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeessa. Toiminnan pohjana on toiminut ns. Leader-toiminta, jossa paikalliset yhteisöt tukevat ja kehittävät alueensa palveluja. Kaupunkikehittämistä, jossa kunta on myöntänyt rahaa erilaisiin yhdistysten ja kuntalaisten suunnittelemiin ja toteuttamiin projekteihin, on järjestetty esimerkiksi Joensuussa ja Kuopiossa. Tavoitteena on ollut kasvattaa eri toimijoiden kykyä osallistua kaupunkikehittämiseen, luoda uudenlaista osallistumisen kulttuuria ja lisätä kuntalaislähtöisesti tuotettuja tapahtumia ja palveluja. (ks. Joensuun kaupunki 2014; Kuopion kaupunki 2017.)

Yhteenvedona voidaankin todeta, että erilaisiin kokeiluihin perustuvasta osallistuvasta demokratiasta on viime vuosina tullut jopa eräänlainen kunta- ja kaupunkikehittämisen trendi (Rask, Raisio & Jäske 2017, 7–9). Uusi kuntalaki sekä useat kansalliset toimintaohjelmat ja avustukset ovat madaltaneet kynnystä ryhtyä kokeilemaan erilaisia toimintamalleja. Kokeilukulttuurin etuna on menetelmien tunnettavuuden ja kokemusten lisääntyminen. Toisaalta into kokeilla erilaisia malleja voi johtaa siihen, että kunnissa pompitaan yhdestä toimintamallista toiseen niin nopeasti, etteivät toimintamallien todelliset vahvuudet ja heikkoudet välttämättä edes ehdi toteutua. Jos uudet toimintatavat eivät vakiinnu osaksi kunnan pitkän aikavälin toimintaa, jäävät hyvätkin kokeilut helposti pelkiksi positiivisiksi maininnoiksi eri toimijoiden vuosikertomuksiin ja strategioihin.

2. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkielmani teoreettisena viitekehysenä toimivat osallistuvan demokratian ja demokraattisten innovaatioiden sekä uuden julkisen hallinnan teoriat. Teoreettinen viitekehys sijoittaa tutkimuskohteen akateemiseen ja tieteelliseen kontekstiin.

Perinteisen valtiokäsityksen mukaan julkishallinnossa päätöksenteko- ja lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta ovat erotettu toisistaan (Heywood 2013, 312–313). Tieteellisessä tutkimuksessa päätöksentekovallan tutkimus sijoittuu usein politiikan ja valtio-opin, toimeenpanovallan tutkimus hallintotieteiden ja tuomiovallan tutkimus oikeustieteiden tieteenaluille. Tutkielmassani käsitellään sekä päätöksenteon että toimeenpanon kysymyksiä. Tämä johtuu Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen (jatkossa KuKa-hanke) rakenteesta. Hanke haastoi yksittäisiä ihmisiä ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita (yhdistykset, järjestöt) etsimään, suunnittelemaan ja toteuttamaan ratkaisuja haasteisiin jakaen kolmannen sektorin toimijoille suunnittelu- ja toimeenpanovaltaa, mikä pienensi kaupungin roolia palvelun- ja tapahtumatuotannossa. KuKa-hanke ohjasi yksittäisille projekteille rahoituksen ja koordinoi ja ohjasi toimintaa. Toisaalta vastuiden, velvollisuuksien ja oikeuksien ketjun voi ulottaa hanketta rahoittaneisiin EU:n sosiaalirahastoon (ESR) ja Oulun kaupunkiin.

Hankkeen toimintaperiaate selostetaan tarkemmin luvussa 4 ja vallanjakoon pureudutaan analyysiluvussa 5.5. *Vallanjako*. Teoreettisen viitekehysen taustoittamiseksi on kuitenkin tärkeää huomata, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeessa eritasoisia päätöksentekijöitä ja toimeenpanijoita löytyi samanaikaisesti useita: kaupungin asukkaat, kansalaisjärjestöt, Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke, ja sen rahoittajat (ESR ja Oulun kaupunki).

Tutkielmani teoriaosion ensimmäisessä alaluvussa keskitytään osallistuvaan demokratiaan ja demokraattisiin innovaatioihin. Luvussa käydään läpi tutkielman kannalta keskeisten käsitteiden määritelmiä, teorioita ja teorioihin kohdistunutta kritiikkiä. Toisessa alaluvussa puolestaan hahmotellaan uuden julkisen hallinnan viitekehys ja teorian synnyn taustalla vaikuttaneet tekijät. Teorioiden valinnassa tärkein kriteeri on ollut niiden soveltuvuus. Jotta hankkeen järjestelmällinen ja uskottava arvioiminen olisi mahdollista, tulee käytettävien teorioiden ja tutkimusmenetelmien tarjota välineitä tutkimuskohteesta saatavan aineiston analysointiin. Osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan teoriat tukevat tutkielmani päämääriä ja muodostavat pohjan ja arviointikehyksen, jota vasten Oulun hanketta myöhemmin analysoidaan.

2.1. Demokraattiset innovaatiot ja osallistuva demokratia

Arkikielessä sana ”innovaatio” taipuu monenlaisiin käyttökohteisiin. Puhutaan innovaatioyhteiskunnasta, innovaatiojohtamisesta, innovaatiotoiminnasta, innovaatiopolitiikasta ja esimerkiksi sosiaalisista, taloudellisista ja demokraattisista innovaatioista (esim. Työ- ja elinkeinoministeriö 2018). Ongelma trendikkäässä innovaatiopuheessa on kuitenkin se, että lukuisten käyttöyhteyksiensä takia innovaation käsite laajenee ja termin tarkka määrittely vaikeutuu.

2.1.1. (Demokraattisten) innovaatioiden käsitteestä

Suomessa innovaatiopolitiikka, eli uuden tiedon hyödyntämisen ja käyttöönoton edistäminen, kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vastuualaan. Ministeriön mukaan innovaatioissa on kyse ”hyödyllisistä uudenlaisista tuotteista, palveluista, prosesseista tai menetelmistä.” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018.) Määritelmä on lakea. Sen perusteella innovaatioksi kelpaavat lähestulkoon mitkä tahansa toimintatavat, ajatukset tai tuotteet. Ainoat rajoitteet muodostuvat siitä, että innovaatioiden täytyy olla jollain tavalla uusia, vanhoja käytäntöjä kyseenalaistavia ja hyödyllisiä. Koska ”hyödyllisyys” voi innovaation tavoin ilmetä monin tavoin, tarvitaan syvemmälle menevä määritelmä sille, mitä/mikä innovaatio on.

Kritiikki työ- ja elinkeinoministeriön määritelmää kohtaan seuraa Laurence Lynnin ajattelua. Lynnin (1997, 96) mukaan innovaatioita ei tule määritellä liian löyhästi, vaan määritelmän tulee pystyä rajoittamaan innovaatioiksi laskettavien uudistusten joukkoa:

”Innovaatio ei voi olla vain vaihtoehtoinen nimi muutokselle, kehitykselle tai edes jonkin uuden asian tekemiselle, sillä silloin melkein mikään tahansa kelpaa innovaatioksi. Innovaatio on asianmukaisesti määriteltynä organisaation perustehtävien ainutlaatuinen, [vanhoja käytäntöjä] häiritsevä ja perustavanlaatuinen muutos. Innovaatio muuttaa pysyvästi [organisaation] syviä rakenteita.”³

Lynnin radikaali määritelmä sitoo innovaation osaksi organisaation perimmäisiä periaatteita ja toimintatapoja. Näin ollen innovaatio eroaa asioiden ja prosessien hienosäätämisestä – muutoksen täytyy ravistella organisaatiota eikä vain kyseenalaistaa vanhoja käytänteitä. Määritelmässä tulee huomata, että Lynn ei edellytä, että innovaation täytyisi parantaa organisaation toimintaa. Sen sijaan innovaatio voi määritelmän puitteissa paljastua neutraaliksi tai negatiiviseksi muutokseksi – siis täysin hyödyttömäksi. (Lynn 1997, 96. Myös Moore et al. 1997, 276.) Lynn myös toteaa, että ongelmat, haasteet ja ristiriidat ovat itse asiassa erottamaton osa innovaatioita. Hänen mukaansa

³ “Innovation must not be simply another name for change, or for improvement, or even for doing something new lest almost anything qualify as innovation. Innovation is properly defined as an original, disruptive and fundamental transformation of an organization’s core tasks. Innovation changes deep structures and changes them permanently.” Tutkielmani kaikki suorat lainaukset ovat omia käännöksiäni.

”muutos, johon ei liity konflikteja ja ristiriitoja on muutos, joka todennäköisesti jättää vallitsevan tilan muuttumattomaksi vahvistaen valmiiksi vahvojen valtaa. Tällöin se ei ole innovaatio.”⁴ (Lynn 1997, 96.)

Koska työ- ja elinkeinoministeriön innovaation määritelmä todettiin laveaksi ja Laurence Lynnin versio radikaaliksi, on hyvä etsiä innovaation määritelmällinen keskitie. Mark Moore, Malcolm Sparrow ja William Spelman päätyvät pohdintoissaan siihen, että innovaation määritelmän tulee rajoittaa sanan liittämistä liian lyhyisiin, vähäpätöisiin tai kestoiltaan lyhytaikaisiin muutoksiin. Heidän mielestään innovaatioiksi kutsuttavien muutosten tulee olla organisaatiolle entuudestaan tuntemattomia ja niiden täytyy vaikuttaa organisaation toimintaan merkittävästi ja pysyvästi. Vaihtoehtoisesti muutosten tulee olla tarkoituksellisesti suunniteltuja tai omaksuttuja vastaamaan jollain organisaation tasolla havaittuun ongelmaan. (Moore et al. 1997, 276.) Tämä pohdinta nostaa esiin tärkeän pointin: innovaatiot ovat vastauksia organisaation tarpeisiin tai sen kohtaamiin ongelmiin. Täten innovaatioita arvioidessa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, millaisessa kontekstissa uusia toimintamalleja on lähdetty kehittämään ja kokeilemaan, eli mitä innovaatiolla on alun perin haluttu saavuttaa.

Ongelmanratkaisunäkökulma muodostaa aasinsillan ”yleisen” innovaatiokäsityksen ja ”demokratian kriisiin” vastaavien demokraattisten innovaatioiden (*democratic innovation*) välille. Tutkielman johdannossa demokraattiset innovaatiot määriteltiin *mekanismeiksi, jotka pyrkivät lisäämään ja syventämään kansalaisten osallistumista poliittisessa päätöksentekoprosessissa* (Åström, Jonsson & Karlsson 2016, 1; Smith 2005, 7). Demokraattisten innovaatioiden syntyyn ovat vaikuttaneet ihmisten poliittisen aktiivisuuden laskeminen perinteisillä edustuksellisen demokratian vaikuttamisen areenoilla (vaalit, luottamushenkilötoiminta, puoluejäsenyys), kansalaisten toiveet hallinnon legitimitettiin, läpinäkyvyyden ja avoimuuden parantamiseksi, uudet teknologiset innovaatiot (sanavalinta tarkoituksellinen) kuten internet ja sosiaalinen media sekä ihmisryhmien välinen yhteiskunnallisen aktiivisuuden eriytyminen (Åström et al. 2017, 576–577; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 9–10; Raiskila & Wiberg 2017, 34–37). Nämä kehityskulut ovat luoneet poliittisille järjestelmille tarpeen vastata muuttuviin olosuhteisiin. Seurauksena syntyneitä toimintamalleja ovat esimerkiksi osallistuva budjetointi, kansalaisraadit, erilaiset konsultaatiomenettelyt, e-demokratia eli internetvaikuttaminen, kansalaisaloitteet ja keskustelukahvilat⁵ (Smith 2005). Täydellistä

⁴ “A change unaccompanied by conflict and controversy is a change that is likely to have left the status quo untransformed and those in power more powerful still, and therefore is not an innovation.”

⁵ Graham Smith (2005) listaa teoksessaan *Beyond the Ballot* peräti 57 erilaista demokraattista innovaatiota ryhmitellen ne vaalijärjestelmän innovaatioihin, konsultaatioinnovaatioihin, deliberatiivisiin innovaatioihin, yhteiskehittämisinnovaatioihin, suoran demokratian innovaatioihin ja e-demokratian innovaatioihin.

muodonmuutosta poliittisen osallistumisen tavat eivät kuitenkaan ole kokeneet, sillä äänestäminen on edelleen ylivoimaisesti suosituin poliittisen osallistumisen muoto (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 11).

Tutkielmassani käytettävä määritelmä demokraattisista innovaatioista kansalaisten osallistumista poliittisissa päätöksentekoprosesseissa lisäävinä ja syventävinä mekanismeina on Graham Smithin (2005; 2009) luoma. Määritelmä mahtuu suppeassa muodossaan yhteen lauseeseen, mutta Smith tarkentaa sitä usealla tärkeällä lisähuomiolla. Ensiksi, Smith yhtyy aiemmin esiteltyjen teoreetikoiden näkemyksiin todetessaan, että demokraattiset innovaatiot ovat poikkeamia perinteisistä ja vakiintuneista demokraattisen järjestelmän toimintamalleista. Niiden tulee tuottaa järjestelmään uusia keinoja osallistaa ihmisiä ja antaa heille todellista vaikutusvaltaa – pelkät hienosäädöt tai kosmeettiset muutokset eivät riitä. Toiseksi, Smith painottaa sitä, että demokraattiset innovaatiot osallistavat ensisijaisesti puolueisiin, etujärjestöihin ja muihin organisoituihin ryhmiin sitoutumattomia ihmisiä. Smith tunnistaa, että ehtoon liittyy ristiriita: väittämä olettaa, että järjestöjen edustajat toimisivat demokraattisissa innovaatioissa lähtökohtaisesti jonkin ryhmän edustajan roolissa eivätkä puolueettomina, mutta vaikutushaluisina kansalaisina. Todellisuudessa tämä on toki mahdollista, eikä Smith kiellä näiden ihmisten osallistumista. Hänen mukaansa pitää kuitenkin pitää huoli siitä, ettei demokraattisista innovaatioista tule vain uutta taistelukenttää valmiiksi organisoituneille ja aktiivisille ryhmille. (Smith 2009, 2.)

Kolmanneksi, demokraattisten innovaatioiden tulee olla sidoksissa vakiintuneisiin päätöksenteon kanaviin ja poliittiseen järjestelmään. Tämä on tärkeää sen takia, että suurin osa ihmisten elämään vaikuttavista päätöksistä tehdään joka tapauksessa perinteisillä päätöksenteon areenoilla (parlamentit, valtuustot). Innovaatioiden tehtävänä onkin haastaa kansalaisia ja päättäjiä muuttamaan poliittista järjestelmää siten, että kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin lisääntyvät ja uudet toimintamallit institutionalisoituvat. Tavoite ei täyty, mikäli demokraattiset innovaatiot toimivat erillään muusta yhteiskunnallisesta päätöksenteosta ja hallinnosta. (Smith 2009, 2–3.)

2.1.2. Osallistuvan demokratian teoria

”Jos demokratia on hyvä asia (kuten melkein kaikki kaikkialla tuntuvat uskovat), silloin lisääntyneen demokratian luulisi olevan vielä parempi asia. Nykypäivänä ainakin poliittisten teoreetikkojen parissa on levinnyt laajalle ajatus, että demokratia on keskeneräinen projekti – ei ainoastaan liberaalidemokraattisten instituutioiden maailmanlaajuisen levinneisyyden näkökulmasta vaan demokraattisten ajatusten syventymisen näkökulmasta kaikissa yhteiskunnissa.”⁶ (Dryzek 1996, 475.)

Demokraattinen innovaatio on kattokäsite, jonka alle mahtuu laaja ja alati kasvava joukko erilaisia demokratian uudistamiseen ja parantamiseen tähtääviä toimintamalleja osallistuvasta budjetoinnista kansalaisraateihin ja kansalaisaloitteisiin. Toimintamallien synnyn taustalla vaikuttavat erilaiset teorit ihanteellisesta demokratiasta ja siihen liittyvistä ominaisuuksista. Tutkielmassani keskitytään erityisesti osallistuvaan demokratiaan (*participatory democracy*), jonka suosio demokratiateorioiden joukossa on kasvanut 1960-luvulta lähtien (Bherer et al. 2016, 225; Pateman 2012, 7).

Yhtenä osallistuvan demokratian teorian tärkeimmistä teoreetikoista pidetään Carole Patemania. Kirjassaan *Participation and Democratic Theory* (1970) Pateman pohtii osallistuvan demokratian tunnuspiirteitä ja reunaehtoja. Tutkielmassani Patemania tulkitaan sekä *Participation and Democratic Theory* -kirjan että hänen 42 vuotta myöhemmin kirjoittamansa artikkelin *Participatory Democracy Revisited* (2012) kautta. Artikkelissaan Pateman palaa esikoisteoksensa argumentteihin täydentäen ja kommentoiden niitä.

Pateman uskoo, etteivät edustuksellisen demokratian mukaiset rakenteet ole riittäviä ylläpitämään toimivaa ja kansalaisia kehittävää demokraattista järjestelmää. Tästä lähtöoletuksesta käsin hän johtaa esikoisteoksessaan osallistuvan demokratian teorian ydinajatuksen eli sen, ettei yksilöitä ja yhteiskunnan vakiintuneita instituutioita voi erottaa toisistaan, vaan kansalaisten yhteiskunnallinen osallistuminen tapahtuu aina jossain tietyssä kontekstissa (Pateman 1970, 42, 68.) Ydinajatuksensa pohjalta Pateman laatii osallistuvan demokratian perusteet (*elements*):

1. Ihmisten [poliittisen osallistumisen] kyvyt, taidot ja ominaisuudet ovat yhteydessä valtarakenteisiin (*authority structures*). Ihmisten täytyy olla vuorovaikutuksessa demokraattisen osallistumisen mahdollistavien valtarakenteiden kanssa, jotta nämä taidot kehittyvät.
2. Osallistuvassa demokratiassa on kyse ”demokratian demokratisoimisesta” eli siitä, että sosiaalisista ja poliittisista suhteista tehdään aiempaa responsiivisempia ja

⁶ “If democracy is a good thing (as almost everyone everywhere now seems to believe), then more democracy should presumably be an even better thing. Today there is a widespread sense, among political theorists at least, that democracy is an unfinished project, not just in terms of the spread of liberal democratic institutions to more and more corners of the world but also in terms of deepening of the democratic qualities of all societies.”

helpommin lähestyttäviä, minkä seurauksena ihmisillä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon.

→ Näin ollen tavoitellut muutokset ovat rakenteellisia: ne vaativat epädemokraattisten valtarakenteiden uudistamista. (Pateman 1970; 2012, 10.)

Perusteista selviää, että osallistuva demokratia edellyttää toimiakseen kahta asiaa: demokratiataitoisia kansalaisia ja poliittisen järjestelmän, jossa kansalaiset saavat mahdollisuuden toimia vaikuttajina ja tehdä päätöksiä. Osallistuvan demokratian tavoite on ihmisten demokraattisten taitojen ja kykyjen kehittäminen (esim. keskustelu- ja tiedonhankintataidot), jotta he pystyvät itse ylläpitämään ja parantamaan poliittista järjestelmää sekä toimimaan sen aktiivisina ja täysivaltaisina jäseninä. Pateman (1970, 42) myös huomauttaa, että osallistuminen syventää ihmisten integroitumista yhteiskuntaan ja auttaa hyväksymään tehtyjä päätöksiä.

Jos osallistuva demokratia hahmotetaan kehänä, jossa poliittinen järjestelmä kasvattaa osallistumiskykyisiä ja demokratiataitoisia kansalaisia ja jossa nämä kansalaiset vuorostaan demokratisoivat järjestelmää, voidaan samalla nähdä demokraattisten innovaatioiden merkitys osallistuvan demokratian teorialle. Demokraattiset innovaatiot toimivat tässä teoreettisessa mallissa eräänlaisina kiihdytyskaistoina, joiden kautta yhä useammat ihmiset pääsevät mukaan osallistuvan demokratian kehälle. Esimerkiksi osallistuvaa budjetointia vuosikausia tutkinut Brian Wampler pitää menetelmän yhtenä suurimpana ansiona sitä, että päätöksentekovallan hajauttaminen kansalaisille pakottaa heidät arvioimaan päätöstensä vaikutuksia ja päätöksenteon realiteetteja, mikä lisää heidän kykyään hahmottaa yhteiskunnallisia vaikuttamisprosesseja (Wampler 2012, 4). Samoilla linjoilla ovat myös useat muut osallistumista tutkineet tutkijat (esim. Fung & Wright 2003, 32; Irwin & Stansbury 2004, 56; Suiter et al. 2016, 207–208; Caluwaerts & Reuchamps 2016, 14). Barber kiteyttää juhlavin sanankääntein, että ihmisten laajamittaisen yhteiskunnallisen osallistumisen myötä ”politiikasta tulee itsensä yliopisto, kansalaisuudesta itsensä harjoituskenttä ja osallistumisesta itsensä opettaja”⁷ (Barber 1984, 152).

Carole Patemanin ohella toinen merkittävä osallistuvan demokratian teorian kehittäjä on ollut juuri edellä siteerattu Benjamin Barber, jonka vaikutusvaltaisimpana julkaisuna voidaan pitää vuonna 1984 ilmestynyttä *Strong Democracy* -teosta. Barberin ajatusten tutkiminen on hedelmällistä, sillä niiden kautta pystytään hahmottamaan osallistuvan demokratian teoreettisia rajoja. Barber käyttää demokratiateoriastaan nimeä ”vahva demokratia” (*strong democracy*), jolla hän asemoi itsensä erilleen patemanilaisesta osallistuvasta demokratiasta. Pesäeron rakentamisesta huolimatta Barberin

⁷ ”Politics becomes its own university, citizenship its own training ground, and participation its own tutor.”

ja Patemanin kirjoituksista löytyy paljon yhtäläisyyksiä. Kumpikin tutkija ajattelee, ettei perinteinen edustuksellinen demokratia vastaa kansalaisten toiveisiin ja yhteiskunnan vaatimuksiin tyydyttävällä tavalla. Molemmat myös ajattelevat, että lisääntynyt osallistuminen toimii porttina aiempaa demokraattisempaan, tasa-arvoisempaan ja toimivampaan yhteiskuntaan. He uskovat osallistumisen johtavan myös parempiin päätöksiin, sillä lisääntyvä osallistuminen tekee päätöksenteosta moniäänisempää ja nostaa päätöksenteon agendalle teemoja, jotka muuten jäisivät huomiotta. (Barber 1984, 150–151; Pateman 1970, 42–34.)

Patemanin ja Barberin ajatukset ovat saaneet runsaasti kannatusta. Viime vuosikymmeninä tapahtuneen osallistuvan demokratian nousun (*participatory turn*) ja uusien demokraattisten innovaatioiden myötä useat eri tutkijat ympäri maailmaa ovat liittäneet tutkimuksissaan osallistumisen hyödyiksi juuri yhteiskunnallisen tasa-arvon lisääntymisen, kansalaisten toiveita paremmin mukailevat päätökset, päätöksenteon avoimuuden ja hallinnon legitimitetin lisääntymisen, ihmisten poliittisen luottamuksen lisääntymisen, ihmisten vahvemman kiinnittymisen yhteiskuntaan ja jo aiemmin mainitun osallistujien tietojen ja taitojen karttumisen. (Irwin & Stansbury 2004, 55–56; OECD 2001, 18–20; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 9.)

Vaikka osallistuva demokratia tähtää kansalaisten päätöksenteko- ja vaikutusvallan ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen, eroaa se suorasta demokratiasta, jossa päätöksentekovalta ja hallinnollinen/poliittinen vastuu ovat siirretty kokonaan kansalaisille (Fishkin 2009, 76; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 28). Tässä kohtaa myös Patemanin ja Barberin ajatukset eroavat toisistaan. Patemanille osallistuvan demokratian tarkoitus on kasvattaa ihmisten osallistumiseen vaadittavia tietoja ja taitoja ja muokata yhteiskunnan vakiintuneita instituutioita mahdollistamaan ihmisten osallistuminen missä tahansa päätöksenteon vaiheessa. Lisäksi osallistumisella tulee olla vaikutusta järjestelmän toimintaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että edustuksellinen järjestelmä tulisi hävittää. Päinvastoin, Patemanin suhtautuminen edustukselliseen järjestelmään on varovaisen myötämielinen. Hän huomauttaa, etteivät edustuksellinen ja osallistuva demokratia sulje toisiaan pois vaan ennemminkin antavat ihmisille mahdollisuuden valita millä tavalla, missä vaiheessa ja millä ehdoilla he osallistuvat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Osallistuva demokratia ei näin ollen pakota kansalaisia sellaisiksi yhteiskunnallisiksi vastuunkantajiksi, joiksi he eivät itse halua – lopullisessa vastuussa on edustuksellisuuteen perustuva vakiintunut poliittinen järjestelmä. (Pateman 1970, 109–110; ks. myös Smith 2009, 169–180; Fishkin 2009, 76–80.)

Barberille olemassa olevien instituutioiden uudistaminen responsiivisempaan ja osallistumista tukevaan suuntaan ei riitä. Hän toteaa yksiselitteisesti, että vahvassa demokratiassa kansalaiset

hallitsevat suoraan ilman edustuksellisuutta. Sysätyssään päätösvallan ja vastuun yhteisistä asioista kansalaisten syliin Barber luottaa vielä Patemania vahvemmin siihen, että järjestelmä ruokkii itse itseään ja kouluttaa ihmisistä suoraan demokratiaan sopeutuneita kansalaisia: ”vahva demokratia luo ne kansalaiset, joista se on riippuvainen, *koska* se on riippuvainen heistä --- pakottaen [heidät] ajattelemaan yhdessä ja toimimaan yhdessä.”⁸ (Barber 1984, 150–153.) Barberilainen vahva demokratia voi toimia pienissä yhteisöissä, mutta kuten Fishkin (2009, 76) huomauttaa, suuremmissa yksiköissä vaatimus osallistaa kaikki kansalaiset lähtökohtaisesti jokaisessa päätöksentekotilanteessa muodostuu vähintäänkin hyvin epäkäytännölliseksi. Tämän takia keskityn tutkielmassani patemanilaiseen osallistuvan demokratian näkökulmaan.

Tiivistetysti voidaan todeta, että Carole Patemanin ajatusten mukainen osallistuva demokratia pyrkii luomaan kansalaisvaikuttamiselle avoimen ja useita vaikuttamisen kanavia tarjoavan poliittisen järjestelmän, jonka jäsenet kehittyvät osallistumisen kautta alati paremmiksi vaikuttajiksi. Kansalaisten demokraattisten taitojen kehittyminen puolestaan ylläpitää ja uudistaa järjestelmää jatkuvasti avoimempaan suuntaan. Osallistuva demokratia jakaa valtaa kansalaisille, muttei oletta kaikkien kansalaisten ryhtyvän välittömästi aktiivisiksi poliitikoiksi, minkä vuoksi myös edustukselliselle demokratialle on paikkansa osallistuvassa demokratiassa.

2.1.3. Osallistuva demokratia ja demokraattiset innovaatiot käytännössä – valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria

Edeltävät luvut ovat määritelleet demokraattisia innovaatioita ja osallistuvaa demokratiaa käsitteiden ja teorioiden tasolla. Seuraavaksi otetaan askel kohti käytäntöä esittelemällä Archon Fungin ja Erik Olin Wrightin kehittämä valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria (*empowered participatory governance, EPG*), joka hahmottelee demokraattisten innovaatioiden onnistumisen edellytyksiä. Fungin ja Wrightin teoreettista mallia käsitellessä on kuitenkin hyvä muistaa, ettei mikään demokraattinen innovaatio ei pysty toteuttamaan yhtäaikaaisesti kaikkia demokratian ihanteita. Toisaalta eri innovaatiot voivat toteuttaa samoja ihanteita hyvin vaihtelevin tavoin (Smith 2009, 193). Tästä johtuen demokraattisia innovaatioita voi Kestilä-Kekkosta ja Korvelaa (2017, 28) lainaten arvioida vain suhteessa niiden tavoitteisiin.

Olen valinnut valtuutetun osallistuvan hallinnan teorian tutkimukseni tärkeimmäksi teoreettiseksi malliksi kahdesta syystä. Ensimmäinen on teorian kehittämistapa. EPG on kasattu onnistuneiden demokraattisten innovaatioiden yhteisistä piirteistä. Fung ja Wright etsivät onnistuneista innovaatioista tekijöitä, joiden he havaitsivat vaikuttaneen merkittävästi lopputulosten

⁸ ”Strong democracy creates the very citizens it depends upon *because* it depends upon them --- forcing *us* to think in common and act in common.”

myönteisyyteen. Teorialla on näin ollen kosketuspinta todellisuuteen, mikä lisää sen uskottavuutta. Esimerkiksi Smith (2009, 13) toteaa, että demokraattisia innovaatioita tutkiessa tulee pyrkiä eroon pelkästä abstraktista teoretisoinnista. Demokraattiset innovaatiot tapahtuvat ”oikeassa elämässä”, minkä vuoksi myös niiden teoreettisessa määrittelyssä, tutkimuksessa ja arvioinnissa tulee huomioida innovaatioiden toiminta käytännössä: ”meidän tulee välttää ennen aikaista juhlimista sellaisten innovaatioiden kohdalla, jotka toteuttavat --- demokraattisia hyveitä houkuttelevalla tavalla, mutta jotka ovat täysin epäkäytännöllisiä.”⁹

Toiseksi, valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria kiinnittää samanaikaisesti huomiota sekä demokraattiseen innovaatioon että laajempaan poliittis-hallinnolliseen järjestelmään, jonka osana innovaatio toimii. Kaksitasoisen analyysitavan ansiosta teorian avulla demokraattisia innovaatioita ja niiden onnistumisia/epäonnistumisia on mahdollista arvioida osana kontekstiaan. Näin ollen on esimerkiksi mahdollista pohtia, johtuvatko tietyn demokraattisen innovaation heikkoudet itse toimintamallista vai sen taustalla vaikuttavasta järjestelmästä, joka ei mahdollista innovaation täysimääräisen potentiaalin saavuttamista.

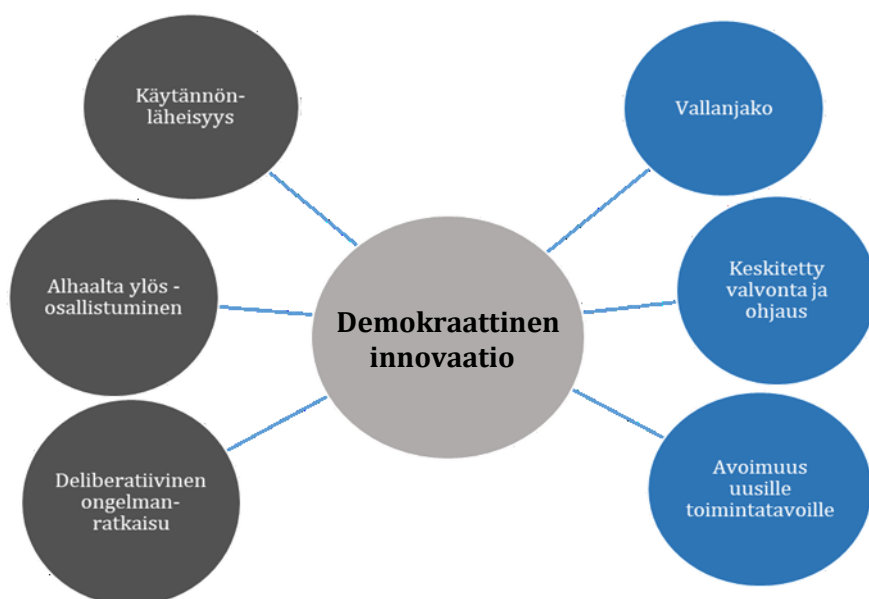
Valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria jakautuu kuuteen osaan, jotka on jaoteltu kahteen kolmen ominaisuuden nippuun (Kuva 1). Ensimmäisen kolmikon muodostavat osallistuvan hallinnan peruseriaatteen (*general principles*). Ne koskevat tutkittavaa osallistumishanketta ja muodostavat ytimen, jonka ympärille osallistumishankkeet tulisi rakentaa. Fungin ja Wrightin peruseriaatteita ovat:

1. Käytännönläheisyys (*practical orientation*)
2. Alhaalta-ylös osallistuminen (*bottom-up participation*)
3. Deliberatiivinen ongelmanratkaisu (*deliberative solution generation*). (Fung & Wright 2003, 15.)

Fungin ja Wrightin toinen kolmikko koostuu peruseriaatteita vakauttavista ja niiden toimintaa syventävistä osallistumisjärjestelmän ominaisuuksista (*institutional design features*). Poliittiselta järjestelmältä ja hallinnolta vaadittuja ominaisuuksia ovat:

1. Päätöksentekovallan hajauttaminen (*devolution*)
2. Keskitetty valvonta ja koordinaatio (*centralized supervision and coordination*)
3. Uusien osallistumista tukevien hallintomallien synnyttäminen (*state-centered, not voluntaristic*). (Fung & Wright 2003, 15–16, 20–23.)

⁹ ”We should avoid the unfortunate celebration of innovations that realize --- democratic goods in a compelling manner but which are entirely impractical.”



Kuva 1. Valtuutetun osallistuvan hallinnan teorian mukaiset demokraattisen innovaation onnistumisen edellytykset.

Perusperiaatteet: käytännönläheisyys, alhaalta ylös -orientaatio ja deliberatiivisuus

Ensimmäinen Fungin ja Wrightin perusperiaatteista eli demokraattisen innovaation ominaisuuksista on käytännönläheisyys. Käytännönläheisyydellä kirjoittajat tarkoittavat, että hankkeiden tulisi keskittyä sellaisiin asioihin, joista ihmisillä on valmiiksi jonkinlaista tietoutta ja jotka koskettavat heidän omaa elämäänsä.¹⁰ Fung ja Wright perustelevat käytännönläheisyyden vaatimuksen sillä, että keskittymällä arkipäiväisiin teemoihin ihmiset pystyvät näkemään osallistumisensa vaikutukset heidän lähiympäristössään. Tällöin vaikuttaminen ei jää vain etäiseksi, abstraktiksi ja vaikeasti hahmotettavaksi toiminnaksi. Lisäksi kirjoittajat uskovat, että tällä tavalla pystytään myös taistelemaan yhteiskunnallista eriarvoisuutta vastaan, sillä ihmiset siirtävät päätöksillään julkisia resursseja yhteiskunnan heikommin pärjääville sektoreille. (Fung & Wright 2003, 16.)

Käytännönläheisyyden vaatimusta voi tukea useilla eri tavoilla. Vincent Jacquet havaitsi kansalaisraateihin osallistumisesta kieltäytyneitä ihmisiä tutkineessa haastattelututkimuksessaan, että käytännönläheisyydellä ja siihen liittyvällä ihmisten kokemalla asiantuntijuudella on suuri vaikutus siihen, kokevatko ihmiset osallistumisen mielekkääksi tai haluavatko he osallistua ylipäänsä. Eräs Jacquetin haastattelema rakennusmies totesi, ettei hänen olisi hyötyä osallistua julkisten varojen käyttöä pohtivaan kansalaisraatiin, sillä hän ei ymmärrä asiasta tarpeeksi. (Jacquet 2017, 649.) Käytännönläheisyyttä voi puolustaa myös sen vaikutuksilla osallistumisen tehokkuuteen ja tuloksiin.

¹⁰ Fung ja Wright käyttävät termiä *practical orientation*, jonka olen suomentanut käytännönläheisyydeksi. Heidän argumenttinsa ytimessä ovat ihmisten tiedot päätettävistä asioista. Samaan asiaan viittaavat useat eri tutkijat, mutta hieman eri nimillä. Esimerkiksi Hong (2015) puhuu ”tietoisuudesta” (*knowledgeability*) ja Jacquet (2017) ”pätevyydestä” (*competence*).

Sounman Hong havaitsi Souliin sijoittuneessa tutkimuksessaan, että mitä paremmat pohjatiedot ihmiset omasivat päätettävistä asioista, sitä useammat heidän ehdotuksistaan pantiin toimeen (Hong 2015, 579). Näin ollen käsiteltävien teemojen tuttuus ja konkreettisuus voivat sekä lisätä osallistujien joukkoa että parantaa osallistujien tekemien ehdotusten laatua.

Liian pitkälle vietyä käytännönläheisyys kuitenkin kääntyy itseään vastaan. Fung ja Wright huomauttavat, että käytännönläheisyys voi ohjata kansalaisia ohittamaan vaikeammin ratkaistavia, mutta kokonaisuudessaan tärkeämpiä ongelmia (Fung & Wright 2003, 16). Hyvä esimerkki tästä löytyy New Yorkista, jossa osallistuvan budjetoinnin hankkeessa brooklyniläisillä oli vaihtoehtoina äänestää kaupungin vuokra-asuntojen peruskorjauksen tai uusien koirapuistojen rakentamisen puolesta. Äänestyksessä rahat annettiin koirapuistoille, sillä suurimmalle osalle hyvin toimeentulevista osallistujista niillä oli enemmän vaikutusta heidän omaan elämäänsä kuin alueen reunoilla olevien halpojen vuokratalojen korjauksella. (Lerner 2014, 23–27.)

Fungin ja Wrightin toinen peruseriaate onnistuneelle demokraattiselle innovaatiolle on alhaalta-ylös tapahtuva osallistuminen (*bottom-up participation*), jolla he korostavat demokraattisten innovaatioiden avoimuutta ja erilaisten ihmisten saavuttamisen tärkeyttä. Fung ja Wright perustelevat alhaalta-ylös-periaatteen valintaa kahdella pointilla. Ensiksi, he uskovat, että osallistujien laaja kirjo auttaa hahmottamaan erilaisia yhteiskunnallisia ongelmia useista näkökulmista. Toiseksi, he toteavat kansalaisten osallistumisen tekevän päätöksenteosta läpinäkyvämpää. Samalla kansalaisten osallistuminen lisää kirjoittajien mukaan päättäjien tilivelvollisuutta (*accountability*) kansalaisten suuntaan. (Fung & Wright 2003, 16–17, 26–27.) Fungin ja Wrightin alhaalta-ylös-periaatteeseen voidaan viitata myös sanalla inklusiivisuus (*inclusiveness*). Inklusiivisuus eli erilaisten ihmisten (varsinkin heidän, jotka eivät muuten osallistu yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon) osallistuminen on sidoksissa demokraattisten innovaatioiden legitimitettiin – osallistumisen lisäämiseen tähtäävä hanke ei ole toimiva, jos siihen osallistuvat vain muutenkin aktiiviset ja päätösvaltaiset ihmiset. (Smith 2009, 163.)

Inklusiivisuuden keskiössä on osallistujien valintatapa. Valintatapoja on useita. Hanke voi olla avoin kaikille, jolloin kuka tahansa saa oman mielenkiintonsa mukaisesti päättää osallistuako vai ei (*self-selection*). Vaihtoehtoisesti osallistujat voivat olla äänestettyjä tai muuten valittuja edustamaan kansalaisia (*election*). Mikäli hanke kohdistetaan johonkin tiettyyn kohderyhmään tai sen osallistujien halutaan olevan edustava otos populaatiosta, voidaan mahdollisten osallistujien joukkoa myös rajata esimerkiksi lähettämällä kutsut potentiaalisille osallistujille tai suuntaamalla koko hanke jollekin tietylle ihmisryhmälle (*targeted recruitment*). Toisaalta osallistujat voidaan valita

satunnaisotannalla (*random sampling*), jolloin kenellä tahansa on yhtä suuri todennäköisyys tulla valituksi. (Smith 2009, 163–169; Jäske 2019, 17–18.)

Vaikka inklusiivisuus perustellaan usein syrjään jääneiden (tai jätettyjen) ihmisten saavuttamisella ja heidän toimintavalmiuksiensa parantamisella (ks. Jäske 2019, 17), on erilaisista lähtökohdista tulevien kansalaisten lisääntynyt osallistuminen hyödyksi myös hallinnon edustajille. Tarik Abdel-Monem tutkimusryhmineen tutki kahden vuoden ajan kansalaisten osallistumisen vaikutuksia julkiahallinnon edustajien mielipiteisiin eräässä amerikkalaisessa kaupungissa. Haastattelututkimuksessa julkiahallinnon työntekijät kertoivat kansalaisten näkemysten yllättäneet heidät: kansalaiset olivat esimerkiksi kertoneet olevansa todella tyytyväisiä kaupungin puistojen kuntoon ja katujen lumenauraukseen, vaikka niiden ylläpidon rahoitusta oli vähennetty. Näin ollen hallinnon työntekijät hahmottivat osallistumisen kautta paremmin kaupunkilaisten prioriteetteja, mikä auttoi heitä suunnittelemaan töitään. (Abdel-Monem et al 2016, 846–855.)

Konkreettisten tulosten lisäksi hallinnon edustajat uskoivat, että osallistuminen auttoi rakentamaan luottamusta hallinnon ja kansalaisten välille. Lisäksi vuorovaikutus antoi mahdollisuuden perustella tehtyjä päätöksiä ja jakaa tärkeää informaatiota suuntaan ja toiseen. Hallinnon edustajat myös totesivat (osittain hämmästellessä), että tietojen jakamisen seurauksena kansalaiset tekivät itse asiassa harkittuja ja hyviä päätöksiä. (Abdel-Monem et al 2016, 846–855.) Samoja kaupungin työntekijöille koituvia hyötyjä havaittiin myös Tampereella toteutetussa osallistuvan budjetoinnin Oma Tesoma -hankkeessa (Koivumäki 2015, 14–16).

Toisaalta voi käydä niin, etteivät kansalaisten tekemät päätökset eroa niistä päätöksistä, jotka olisivat syntyneet myös ilman kansalaisten osallistumista (Koivumäki 2015, 15). Näissä tilanteissa osallistuminen voi hankkeiden välittömiä tuloksia arvioidessa näyttää resurssien haaskaamiselta. Jos osallistuminen kuitenkin hahmotetaan osallistuvan demokratian tapaan itsestään tärkeänä toimintana, ovat sen seurauksena syntyvät politiikkaohjelmat lopulta toissijaisia hyötyjä. On myös hyvä uutinen, jos virkamiesten ja kansalaisten suunnittelemat toimintaohjelmat ovat lähellä toisiaan – tähän vain osoittaa, että virkamiehet toimivat kansalaisten toiveita ja tahtoa toteuttaen. Näin ollen, jos demokraattiset innovaatiot hahmotetaan demokratiakouluna, tutkimukset osoittavat, että mahdollisimman laajasta osallistujapohjasta on hyötyä ja oppia myös hallinnolle.

Demokraattisten innovaatioiden tutkimusta on 2000-luvulla hallinnut deliberatiivinen demokratia, joka korostaa eri tavoin ajattelevien ihmisten avointa, argumentoivaa ja erilaisia vaihtoehtoja puntaroivaa (usein ammattilaisen ohjaamaa ja seuraamaa) keskustelua, jonka kautta saavutetaan kaikille sopivia, tai ainakin kaikkien mielestä hyväksyttävissä olevia, kompromisseja.

Deliberatiivisen demokratian tavoitteena on, että ihmiset joutuvat keskustelutilanteessa haastamaan sekä omia että toisten mielipiteitä. Toisaalta laadukkaaseen deliberaatioon liittyvät myös osallistujien mahdollisuudet saada ja hyödyntää päätöksenteon kannalta relevanttia informaatiota. (Fishkin 2009, 33–35; Pateman 2012, 7–8; Jackson 2015, 63–66; Smith 2005, 39.)

Fungin ja Wrightin kolmas perusperiaate onkin deliberatiivinen ongelmanratkaisu (*deliberative solution generation*). Heidän mukaansa deliberaatio auttaa priorisoimaan tavoitteita. Kun ihmiset keskusteluissa jakavat toisilleen tietoa ja uusia näkökulmia, he päätyvät kompromisseihin siitä, mitä he haluavat ensisijaisesti tavoitella ja millä keinoilla. Fung ja Wright myös korostavat, että valtuutetun osallistuvan hallinnan teorian mukaisissa keskusteluissa julkishallinnon edustajat ovat läsnä ja osallistuvat kansalaisten käymään keskusteluun. (Fung & Wright 2003, 17–19.) Fungin ja Wrightin käytännönläheisyyden ja deliberatiivisuuden periaatteet yhdistyvät Graham Smithin ajattelussa termin ”harkittu päätöksenteko” (*considered judgement*) alle. Smithin mukaan demokraattisten innovaatioiden onnistumisen kannalta on tärkeää, että niihin osallistuvat ihmiset ovat tietoisia ja saavat prosessin aikana lisää tietoa ja näkökulmia päätöksentekoon vaikuttavista muuttujista ja erilaisten päätösvaihtoehtojen vaikutuksista. Monet parhaiten onnistuneista osallistuvan demokratian hankkeista ovatkin käyttäneet huomattavasti aikaa osallistujien tietojen ja taitojen kehittämiseen. (Smith 2009, 173–176; Caluwaerts & Reuchamps 2016, 18–23.)

Deliberatiivisuuden arvioinnin ongelmana on Raiskilan ja Wibergin (2017, 33) mukaan se, että ”kaikki deliberaatioprosessin vaiheet aina deliberaattoreiden valinnasta deliberaatiotuloksen tulkintaan voivat olla joko vinoutuneita tai manipuloitavissa”. Tästä johtuen Oulun hankkeen deliberatiivisuuden uskottava arvioiminen ilman osallistumista keskustelutilaisuuteen ja sen suunnitteluun on käytännössä mahdotonta. Näin ollen deliberaatiota käsitellään tutkimuksessani yleisemmin vuorovaikutuksen kautta: näkyivätkö kansalaisten toiveet Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen aikana toteutetuissa projekteissa? Missä hankkeen vaiheissa kuunneltiin osallistujia? Patemanin ajatuksia mukaillen: ”deliberaatio, keskustelu ja väittely ovat osa mitä tahansa demokratian muotoa, osallistuva demokratia mukaan lukien, mutta vaikka deliberaatio on tarpeellista demokratialle, se ei ole [yksinään] riittävää”¹¹ (Pateman 2012, 8). Tässä tutkielmassa tarkoituksena on siis selvittää, mihin vuorovaikutus johti.

¹¹ ”Deliberation, discussion and debate are central to any form of democracy, including participatory democracy, but if deliberation is necessary for democracy it is not sufficient.”

Osallistumisjärjestelmän ominaisuudet: devoluutio, keskitetty valvonta ja koordinaatio ja uusien hallintomallien synnyttäminen

Demokraattiset innovaatiot eivät saavuta tavoitteitaan, mikäli niitä toteuttavat toimijat eivät usko niihin tai mikäli hankkeet eivät saa tarvitsemiaan resursseja tai tukea. Hyvät ideat vaativat myös onnistuneen ja suunnitellun toimeenpanon realisoidakseen potentiaalinsa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että poliittisen järjestelmän ja sen edustajien on oltava valmiita vastaanottamaan uudet toimintamallit ja niiden vaikutukset järjestelmälle ja toimijoiden välisiin suhteisiin. (Jäske 2019, 15–26.) Fungin ja Wrightin osallistumisjärjestelmän ominaisuudet (*institutional design properties*) kiinnittävät huomiota demokraattisen innovaation toimintaympäristöön.

Osallistuva demokratia ei toimi ilman vallan hajauttamista (*devolution*) vakiintuneelta järjestelmältä ja vallankäyttäjiltä uusille toimintatavoille ja toimijoille. Ihmisten on turha käyttää aikaansa yhteiskunnalliseen osallistumiseen, mikäli osallistumisesta saatavat hyödyt ovat olemattomat eli osallistujilla ei ole todellista valtaa muuttaa asioita. Fung ja Wright nostavatkin devoluution ensimmäiseksi osallistumisjärjestelmältä vaadittavaksi ominaisuudeksi. He toteavat, että koska osallisuuskokeilut usein ottavat tähtäimeensä paikallisen osallistumisen ja ongelmat, tulee poliittisen järjestelmän osaltaan jakaa valtaa ja vastuuta näissä toimintaympäristöissä toimiville kansalaisten yhdistyksille ja muille toimijoille. (Fung & Wright 2003, 20–21.)

Todellisuudessa osallistuvan demokratian kokeilut kuitenkin kompastuvat usein juuri vaikutusvallan puutteeseen. EPG-teorian kehittäjä Fung toteaa artikkelissaan *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future* (2015) vähäpätöisyyden (*triviality*) olevan yksi osallistumiskokeilujen yleisimmin kohtaamista haasteista. Merkkejä hankkeiden vähäpätöisyydestä ja vaikutusvallan rajaamisesta ovat muun muassa se, että ”kansalaisilla on vain vähän vaikutusvaltaa lopputuloksiin, heidän päätettävänä olevien ongelmien joukko on todella rajattu tai osallistumisprosessiin panostetut resurssit ja hallinnon edustajien määrät voivat olla hyvin pienet.”¹² Tilannetta havainnollistaakseen Fung puhuu ”puistonpenkkiongelmasta” (*the park bench problem*): jos kaupunki antaa kansalaisille valtuudet päättää, minkä värisiksi puistonpenkit tulisi maalata, lisää se kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja vaikutusvaltaa, muttei erityisen merkityksellisellä tavalla. (Fung 2015, 521.)

Miten on mahdollista, että asia, jota pidetään yleisesti tavoiteltavana ja hyvänä (demokratian lisääntyminen, ihmisten monipuolisemmat mahdollisuudet osallistua), kärsii vajavaisesta panostuksesta ja marginalisoitumisesta poliittisen järjestelmän ulkokehälle? Yksi selitys on, että

¹² ”participants exercise little influence over outcomes, the agenda of issues that they consider can be highly constrained, or the resources and authorities invested in participatory process can be tiny.”

ajoittain osallistumista käytetään enemmän poliittisena markkinointikikkana kuin uusien toimintamallien sisäänajona. Koko osallistumista lisäävän hankkeen tarkoituksena voi olla hankkia legitimitetti päätöksille, jotka on jo tehty. Tällaisissakin tilanteissa hankkeen toteuttanut hallinto kuitenkin saa mahdollisuuden todeta kuuntelevansa kansalaisia päätöksentekoprosesseissa. (Irwin & Stansbury 2004, 55–58; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 22; Jäske 2019, 25.) Konkreettinen esimerkki tällaisesta näennäisdemokraattisesta, pääasiassa hallinnon etuja ajavasta ja sen julkikuvaa kiillottavasta osallistumishankkeesta oli kanadalaisen Ontarion provinssin Budget Talks -osallistuvan budjetoinnin hanke. Vuonna 2016 tuhannet ihmiset osallistuivat internetin kautta provinssin budjetin suunnitteluun ehdottaen, kommentoiden ja äänestäen hyvinä pitämiään ehdotuksia. Myöhemmin kävi ilmi, että Ontarion hallitus oli jo laatinut budjettiehdotuksensa valmiiksi ja sitä oli alettu kääntämään eri kielille ennen kuin Budget Talksin äänestysvaihe oli loppunut (Jones 2016). Näin ollen kansalaisten osallistuminen oli käytännössä turhaa, sillä hankkeelle ei ollut missään vaiheessa annettu merkityksellistä vaikutusvaltaa (Mäkäläinen 2017, 25–35; Jones 2016). Budget Talksin kaltaisten tapausten kohdalla on hyvä muistaa Linnin (1997, 96) näkemys siitä, että hanke ei voi olla (demokraattinen) innovaatio, jos se ei haasta olemassa olevia valtarakenteita.

Kuten Fung toteaa, johtaa riittämätön vallanjako hyvin todennäköisesti laajamittaiseen pettymykseen. Demokraattisten innovaatioiden ja laajemminkin demokratian uskottavuus riippuu siitä, voivatko ihmiset luottaa siihen, että heillä on mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan. Niinpä on vaarallista, jos hanke, johon ihmiset osallistuvat saadakseen äänensä kuuluviin, palvelee vain valmiiksi äänessä olevien etua. Seurauksena voi olla ihmisten uskon ja luottamuksen hiipuminen ei pelkästään yhtä hanketta, vaan laajemminkin koko poliittista järjestelmää kohtaan. (Fung 2015, 521.)

Korostettuaan ensin vallan hajauttamisen tärkeyttä Fung ja Wright astuvat askeleen taaksepäin seuraavassa järjestelmän ominaisuudessa. He kutsuvat toista ominaisuutta keskitetyksi valvonnaksi ja koordinaatioksi (*centralized supervision and coordination*), millä he tarkoittavat osallistumishankkeen yhteyttä muuhun poliittiseen järjestelmään (Fung & Wright 2003, 21). Keskitetyn valvonnan ja koordinaation periaate sopii yhteen patemanilaisen osallistuvan demokratian käsityksen kanssa. Se alleviivaa argumenttia, jonka mukaan demokraattiset innovaatiot syntyvät *täydentämään* ja *uudistamaan* vakiintunutta edustuksellisuuteen perustuvaa poliittista järjestelmää, eivät *syrjäyttämään* sitä. Goodin ja Dryzek (2006, 220–221) tiivistävät ajatuksen seuraavasti: ”Yleisesti [demokraattiset innovaatiot] voivat omata todellista poliittista vaikutusvaltaa vain

toimiessaan laajemman julkisuuden, vakiintuneiden edustuksellisen demokratian instituutioiden ja hallinnollisten politiikkaohjelmien, osana ja kautta.”¹³

Demokraattisen innovaation sitomisessa osaksi muuta poliittista järjestelmää on myös kyse uskottavuudesta. Gustafson ja Hertting (2017, 543–547) toteavat, että ihmisille halu parantaa asioita lähiympäristössään, vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja toive oppia politiikasta ja päätöksenteosta ovat merkittäviä motivaation lähteitä osallistumiselle. Vastavuoroisesti Jacquet (2017, 651–655) havaitsi, että usein syy ihmisten osallistumattomuudelle löytyy heidän skeptisyydestään demokraattisen innovaation vaikutusvaltaa kohtaan. Innovaation poliittisen vaikutusvallan on puolestaan todettu olevan tiiviisti yhteydessä sen asemaan poliittisessa järjestelmässä: mitä lähemmät sidokset innovaatiolla on hallintoon, sitä todennäköisemmin sen lopputulokset saavat asianmukaista huomiota päättäjiltä (Caluwaerts & Reuchamps 2016, 22–24). Näin ollen voidaan todeta, että osallistumista lisäävän hankkeen keskitetty ohjaus ja valvonta ovat tärkeitä sekä hankkeen sujuvuuden varmistamiseksi että sen uskottavuuden ja vaikutusvallan lisäämiseksi.

Osallistumishankkeiden sitominen osaksi muuta hallintoa on tärkeää myös Fungin ja Wrightin teorian viimeisen osan eli uusien osallistumista tukevien hallintomallien synnyttämisen (*state-centered, not voluntaristic*) takia. Fung ja Wright (2003, 22) selventävät tätä viimeistä järjestelmän ominaisuutta seuraavasti:

”Nämä kokeilut pyrkivät yleensä muokkaamaan julkisen vallan mekanismeja pysyvästi mobilisoiduiksi deliberatiivis-demokraattisiksi ruohonjuuritason muodoiksi. Tällaiset muodonmuutokset tapahtuvat usein läheisessä yhteistyössä hallinnon edustajien kanssa. Täten kokeilut ovat *vähemmän* ”radikaaleja” kuin useimmat aktivistien keinoista, sillä niiden keskeisin tavoite ei ole ”taistella valtaa vastaan”. Mutta ne ovat *enemmän* radikaaleja siksi, että niillä on laajemmat uudistustavoitteet, niillä on hallinnon antama valtuutus tehdä merkittäviä päätöksiä ja, mikä tärkeintä, [ne] yrittävät muuttaa hallinnon keskeisiä toimintatapoja sen sijaan, että yrittäisivät vain satunnaisesti vaikuttaa hallinnon toimintaan.”¹⁴

¹³ “Generally they can have real political impact only by working on, and through, the broader public sphere, ordinary institutions of representative democracy and administrative policy making.”

¹⁴ These experiments generally seek to transform the mechanisms of state power into permanently mobilized deliberative-democratic, grassroots forms. Such transformations happen as often as not in close cooperation with state agents. These experiments are thus *less* “radical” than most varieties of activist self-help in that their central activity is not “fighting the power”. But they are *more* radical in that they have larger reform scopes, are authorized by state or corporate bodies to make substantial decisions, and, most crucially, try to change the central procedures of power rather than to merely attempting occasionally shift the vector of its exercise.”

Sitaatillaan Fung ja Wright ottavat kantaa aiemmin esiteltyyn keskusteluun siitä, mikä on innovaatio. Heille innovaatio liittyy Lynnin määritelmän mukaisesti organisaation perimmäisiin kysymyksiin ja toimintamalleihin ja muokkaa niitä uuteen suuntaan. Toiseksi, sitaatti osoittaa, että osallistumishankkeiden pitäisi pystyä rikkomaan määräaikansa rajat. Uusien toimintamallien lopullinen onnistuminen riippuu siitä, vakinaistuvatko ne osaksi järjestelmän toimintaa. Suomessa monet osallistuvan demokratian hankkeet (Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen mukaan lukien) toimivat ainakin osittain valtion tai EU:n hankerahoituksen turvin. Mitä tapahtuu silloin, kun hanke ja erillisrahoitus loppuvat? Löytyykö hankkeita toteuttaneilta organisaatioilta resursseja ja/tai halua jatkaa toimintaa?

Toinen tärkeä pointti uusien hallintomallien synnyttämiseen liittyen on niiden yleistettävyys/siirrettävyys (*transferability*). Yleinen uskomus on, että osallistuva demokratia toimii parhaiten paikallistasolla vastatessaan tiettyihin helposti hahmotettaviin ongelmiin (kts. kohta *käytännönläheisyys*). Tämä asettaa haasteita siirrettäessä toimintamallia/metodologiaa muihin ympäristöihin. Keskeisiä kysymyksiä siirrettävyyden suhteen ovat, kuinka hyvin alkuperäinen hanke on toteutettu ja kuinka tarkasti sen eri vaiheet on raportoitu ja analysoitu eli kuinka paljon (ja millaista) tietoa metodologiaa uudessa ympäristössä toimeenpanevat toimijat saavat alkuperäisen metodologian onnistumisista ja sen kohtaamista haasteista. Vaarana on, että saman nimen alla toteutetaan kirjava joukko eri tavoin onnistuvia ja epäonnistuvia hankkeita. Tällöin alkuperäinen idea voi vesittyä myöhempien kokeiluiden takia. (Smith 2009, 180–181.) Toisaalta on olemassa useita esimerkkejä siitä, kuinka demokraattiset innovaatiot ovat laajentuneet onnistuneesti yhdestä paikallisesta kokeilusta kansainvälisiksi toimintamalleiksi. Osallistuva budjetointi ja kansalaisraadit ovat esimerkkejä tällaisista nopeasti levinneistä metodologioista, jotka ovat saavuttaneet menestystä useissa eri konteksteissa. (Smith 2009, 180–181; Ganuza & Baiocchi 2012.)

2.1.4. Osallistuvan demokratian kritiikki

Edellä esitellyissä osallistuvan demokratian teorioissa oletetaan, että

- a) ihmiset haluavat tai tarvitsevat enemmän osallistumismahdollisuuksia ollakseen tyytyväisempiä poliittis-hallinnolliseen järjestelmään
JA
- b) onnistuneiden osallistumiskokeilujen avulla on mahdollista luoda uusia ja aiempaa demokraattisempia hallinto/päätöksentekojärjestelmiä.

Kaikki eivät kuitenkaan ajattele näin. Viimeisten vuosikymmenien aikana on esitetty laajaa kannatusta saaneita väitteitä, joiden mukaan ihmiset ovat varsin tyytyväisiä siihen, ettei heidän tarvitse osallistua nykyistä enemmän poliittiseen tai hallinnolliseen toimintaan. Tämän argumentin perusteella ”demokratian kriisissä” ei olisikaan kyse ihmisten yhteiskunnallisesta syrjäytymisestä tai poliittisen aktiivisuuden eriytymisestä vaan tietoisesta päätöksestä jättää päätöksenteko ja osallistuminen muille. (Hibbing & Theiss-Morse 2002, 1–2; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 8.)

Osallistuvaa demokratiaa voi kritisoida monesta eri lähtökohdasta ja monella eri argumentilla. Alle on listattu muutamia keskeisiä kritiikin kohteita:

1. Osallistuva demokratia pilkkoo päätöksentekoprosessit useisiin pieniin yksiköihin, joiden jäsenet eivät ole demokraattisesti valittuja ja joissa hankkeita pyörittävien virkamiesten valta kasvaa helposti suureksi. Näin ollen osallistuva demokratia voi tahtomattaan heikentää demokratiaa, jota se väittää vahvistavansa. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 22–27.) Eroaako osallistuva demokratia tällöin päätöksenteon siirtämisestä esimerkiksi konsulttitoimistojen käsiin? Ja kuten Eli Noam (2005, 58) kysyy: ”Jos kaikki puhuvat, ketä kuunnellaan?”¹⁵
2. Osallistuva demokratia vaatii onnistuakseen panostuksia niin hallinnon puolelta kuin kansalaisilta. Yksittäisen osallistumishankkeen suunnittelu-, tiedotus-, toimeenpano- ja arviointiprosessit vaativat huomattavaa asiantuntemusta, aikaa ja resursseja, minkä vuoksi päätöksenteko voi olla tehotonta ja hankkeiden kustannukset suuria (Jäske 2019, 25). Kansalaisten tulee puolestaan uhrata vapaa-aikaansa osallistuakseen toimintaan ja oppiakseen päätettävänä olevista asioista. Tämä voi suosia joitakin ihmisryhmiä enemmän kuin toisia. Esimerkiksi vuorotyötä tekevän ihmisen tai pienen lapsen vanhemman voi olla mahdotonta osallistua iltaisin järjestettäviin tapaamisiin. (Jacquet 2017, 648–650; Hibbing et al. 2002, 115–116.)

¹⁵ ”if everybody speaks, who will be listened to?”

3. Ihmiset ovat tietoisia erilaisista vaikuttamismahdollisuuksista ja ottavat kantaa mieluiten omilla ehdoillaan esimerkiksi kulutustottumuksiensa, tärkeinä pitämiensä järjestöjen, mielenosoitusten tai internetin keskustelupalstojen kautta. Kaiken osallistumisen ei täten tarvitse olla hallintolähtöistä tai vakiintuneisiin instituutioihin sidottua ja joskus osallistuvan demokratian yleinen hallintolähtöisyys/hallintosisidonnaisuus voi enemmänkin karkottaa osallistujia kuin lisätä niitä. (Raiskila & Wiberg 2017, 35; Dunne 2010, 310–313.)
4. Osallistuvassa demokratiassa on vaarana, että vaikeatkin ongelmat typistyvät helposti kyllä-ei tai joko-tai -dikotomioiksi, jolloin osallistuminen ei yksinkertaistetun agendansa vuoksi tuota lisäarvoa päätöksenteolle (Raiskila & Wiberg 2017, 34). Tämä ongelma voisi liittyä esimerkiksi kansanäänestyksiin tai kansalaisaloitteiden kannattamiseen.
5. Ihmiset eivät aina itsekään usko omiin vaikuttamiskykyihinsä ja uskovat valittujen edustajien olevan heitä kykenevämpiä päätöksentekoon – miksi heidät pitäisi asettaa sellaiseen asemaan, jossa heidän on pakko ottaa kantaa asioihin, joista he eivät koe tietävänsä tarpeeksi tai joista he eivät ole erityisen kiinnostuneita? (Hibbing et al. 2002, 87–91, 109–111; Jacquet 2017, 649.)
6. Osallistuvaa demokratiaa voidaan käyttää työkaluna vankistamaan valtaapitävien asemaa. (Irwin & Stansbury 2004, 55–58; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 22.)

Eräs mielenkiintoisimmista 2000-luvulla kehitellyistä demokratiateorioista löytyy John Hibbingin, Elizabeth Theiss-Morsen, James Kuklinskin ja Dennis Chongin vuonna 2002 ilmestyneestä kirjasta *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Kirjassaan Hibbing ja kumppanit argumentoivat osallistuvan ja suoran demokratian antavan väärän mielikuvan ihmisten toiveista ja ajatuksista politiikkaa ja poliittista osallistumista kohtaan. Perinteisesti on uskottu ihmisten toivovan lisää demokratiaa ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen on nähty porttina parempaan kansalaisten ja poliittisen järjestelmän väliseen suhteeseen. Hibbing ja kumppanit kääntävät tämän asetelman pääläelleen. Heidän mukaansa ihmiset eivät halua lisää päätösvaltaa eivätkä lisää velvoitteita osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Hibbing et al. 2002, 105–107). Kirjoittajien argumentti perustuu ajatukseen siitä, että ihmiset ovat tyytyväisimmillään silloin, kun heidän valitsemansa edustajat tekevät epäitsekäitä päätöksiä yhteiseksi eduksi eikä kansalaisten itsensä tarvitse huolehtia asioista, joihin heillä ei arjen pyörittämisen lisäksi riitä aikaa eikä kiinnostusta. Kärjistäen ilmaistuna tässä ”häivedemokratiaksi” (*stealth democracy*) kutsutussa järjestelmässä tavalliset kansalaiset kokevat tarvetta osallistua päätöksentekoon vain silloin, kun he

havaitsevat jonkin asian menevän pieleen eli kun poliittinen ja hallinnollinen eliitti toimii itsekkäästi tai kansan tahtoa vastaan. (mt. 131–132.)

Häivedemokratian vastaisesti Hibbing ja Theiss-Morse havaitsivat, että kansalaiset toivovat vertaisilleen lisää vaikutusvaltaa. Ongelma piilee kuitenkin siinä, etteivät tutkimukseen osallistuneet ihmiset uskoneet ”tavallisten tallaajien” olevan tarpeeksi kykeneviä, kiinnostuneita ja halukkaita ottamaan vastuuta ja tekemään päätöksiä (mt. 113–116). Tästä johtuen myös asiantuntijoiden ja menestyneiden yritysjohtajien vallan lisääminen sai tutkimushenkilöiltä kannatusta, sillä asiantuntijoita pidettiin neutraalimpina kuin keskinäisiin kiistoihinsa sotkeutuneita poliitikkoja. Näin ollen edustuksellisen demokratian ongelmien korjaukseksi sopisi vaihtoehtoisesti joko demokraattisuuden vähentäminen ja päätöksenteon siirtäminen pois kansalaisten ja heidän valitsemiensa päättäjien vastuulta (häivedemokratia), tai demokraattisuuden lisääminen kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja järjestelmän avoimuutta parantamalla (osallistuva demokratia). Osallistuvan demokratian tulisi kuitenkin voittaa ihmisten epäluulot ja apatia politiikkaa kohtaan. Häivedemokratialla ei ole tätä haastetta, sillä häivedemokratiassa ”maata johdettaisiin kuin yritystä” eli johtohenkilöiden roolia korostaen. (Hibbing et al. 129–145.)

Hibbingin ja Theiss-Morsen argumenttien paikkansapitävyyttä on testattu ja teoretisoitu useissa eri maissa. Näissä tutkimuksissa on havaittu, että häivedemokratia saa suhteellisesti eniten kannatusta muutamilta ihmisjoukoilta. Hieman yllättäen samat ihmiset ovat myös täysin vastakkaisen toimintamallin, osallistuvan demokratian, suurimpia kannattajia. Hilde Coffe ja Ank Michels (2014, 6–9) havaitsivat Alankomaihin sijoittuneessa tutkimuksessaan, että heikommin koulutetut, vähemmän politiikasta tietävät ja vähemmän poliittiseen järjestelmään luottavat henkilöt ovat kaikista alttiimpia kannattamaan *sekä* häivedemokratiaa *että* osallistuvaa demokratiaa. Vastaavasti mitä korkeammin koulutettuja, enemmän politiikasta ymmärtäviä ja poliittiseen järjestelmään luottavia sekä siihen tyytyväisempiä ihmiset ovat, sitä vähemmän he kannattavat kumpaa tahansa vaihtoehtoa edustukselliselle demokratialle.

Coffen ja Michelsin tulokset ovat linjassa Åsa Bengtssonin ja Mikko Mattilan Suomeen sijoittuneen tutkimuksen kanssa. Bengtsson ja Mattila testasivat kansalaisten ideologian (vasemmisto-oikeisto), poliittisen tietämyksen, kansalaisten poliittisen tyytyväisyyden ja koulutuksen vaikutusta suoran demokratian ja häivedemokratian kannatukseen.¹⁶ Tuloksien mukaan vaihtoehtojen kannatukset

¹⁶ Tutkimuksessa kannatusta suoralle demokratialle mitattiin ihmisten suhtautumisena kansanäänestysten lisäämiseen. Häivedemokratiaan viitattiin kysymällä ihmisten näkemyksiä esim. yritysjohtajien ja asiantuntijoiden vallan kasvuun liittyen. Vaikka osallistuva ja suora demokratia ovat eri asioita, antaa Bengtssonin ja Mikkolan tutkimus osviittaa siitä, kumpaan suuntaan kansalaiset nojaavat: kansalaisten osallistumisen lisäämiseen vai sen vähentämiseen.

mukailivat toisiaan kolmen muuttujan kohdalla. Sekä häive- että osallistuvan demokratian kannatus oli suurinta alhaisimman koulutustason ja heikoimman poliittisen tietämyksen omaavien ja järjestelmään tyytymättöimpien ihmisten keskuudessa. Korkeimmin koulutetut, politiikasta eniten perillä olevat ja tyytyväisimmät olivat eniten nykyisen järjestelmän kannalla. Toisaalta Bengtsson ja Mikkola havaitsivat, että poliittisella suuntautumisella oli merkittävä, häivedemokratian ja suoran demokratian kannatusta eriyttävä rooli: vasemmistolaisemmin ajattelevat ihmiset kannattivat osallistuvaa/suoraa demokratiaa, kun taas mitä oikeistolaisempi henkilö oli, sitä enemmän hän suosi asiantuntijavaltaista häivedemokratiaa. (Bengtsson & Mikkola 2009, 1038–1046.)

Häivedemokratian ydinajatus on kiehtova. Kuten Hibbing ja kumppanit itsekin toteavat, häivedemokratia kohdistaa kritiikin sellaiseen argumenttiin, jota useat eri tutkijat ja filosofit ovat puolustaneet satoja vuosia (Hibbing et al. 2002, 4–5). Ottaen huomioon aiemmin esitetty lista osallistuvan demokratian saamasta kritiikistä on hyvin mahdollista, että Hibbing ja muut ovat myös oikeassa ja ihmiset ovat sitä tyytyväisempiä, mitä vähemmän heidän tarvitsee ottaa kantaa yhteiskunnallisiin asioihin. Lisäksi häivedemokraattinen hallintotapa voisi oikein toteutettuna tuottaa päätöksiä tehokkaammin kuin monimutkainen ja erilaisia osallistumistapoja yhdistelevä järjestelmä. Toisaalta Hibbing ja Theiss-Morse huomauttavat kirjassaan, että vaikka osallistuvan demokratian saama kannatus on heidän mielestään osittain harhaanjohtava kulissi eikä vastaa täysin todellisuutta, on myös osallistuvalla demokratialla tiettyjä hyötyjä (mt. 5).

Yhteenvedon voidaan todeta, että osallistuvaa demokratiaa kohtaan on annettu paljon kritiikkiä useista eri näkökulmista. Samaan aikaan Coffen ja Michelsin ja Bengtssonin ja Mattilan löydökset todistavat, että yhteiskunnassa tapahtuu (poliittista) eriytymistä, jonka takia osa kansalaisista ei ole tyytyväinen nykyisen edustukselliseen demokratiaan perustuvan poliittisen järjestelmän toimintaan. Keskustelu häivedemokratian ja osallistuvan demokratian vastakkainasettelusta auttaa täten havainnollistamaan, että ratkaisujen etsiminen edustuksellista demokratiaa vaivaaviin ongelmiin ei ole helppoa. Kiivaimmin muutoksia toivovat ihmisetkään eivät aina tiedä, millaista ratkaisua he preferoivat. Selvää on kuitenkin se, että monet ihmiset haluavat nähdä tehokkaampaa ja vähemmän poliittisen puolueiden välisen köydenvedon määrittämää päätöksentekoa tai vaihtoehtoisesti saada itse paremmat mahdollisuudet olla mukana päätöksentekoprosessissa. Tuloksia voisi näin ollen tulkita niin, että *hyvin toteutetulle, kansalaisia laajasti ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta palvelevalle osallistuvalla demokratialle on tilaa poliittisessa järjestelmässä*. Haasteena on löytää aidosti toimiva ja uskottava toimintatapa, joka houkuttelee myös epäluuloiset ihmiset osallistumaan ja antaa heidän osallistumiselleen vastinetta.

2.2. Uusi julkinen hallinta

Edellä on todettu, kuinka ihmisten yhteiskunnallisen osallistumisen tavat ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet ja että valtiot, osavaltiot, kunnat ja ylikansalliset toimijat ovat kiinnittäneet runsaasti huomiota sekä resursseja näihin uusiin osallistumisen tapoihin ja niiden tukemiseen. Osallistuvan demokratian teoria keskittyy tarkastelemaan yhteiskunnan kehitystä politiikan ja demokratian näkökulmista. Saavuttaakseen tavoitteensa osallistuvalla demokratialla on kuitenkin oltava linkki julkishallintoon, jota se yrittää demokratisoida.

Tässä luvussa käsitellään kolmea julkishallinnon teoriaa; perinteistä julkishallintoa (*Public Administration, PA*), uutta julkisjohtamista (*New Public Management, NPM*) ja uutta julkista hallintaa (*New Public Governance, NPG*). Tutkielmassani keskityn teorioista tuoreimpaan eli uuteen julkiseen hallintaan. Uusi julkinen hallinta on Stephen Osbornen 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä kehittämä teoria hallinnon toiminnan ja toimintaympäristön muutoksesta. Vaikka uusi julkinen hallinta keskittyy ensisijaisesti hallinnon tutkimukseen, sen ominaispiirteissä ja maailmankuvassa on yhtäläisyyksiä osallistuvan demokratian kanssa. Koska uuden julkisen hallinnan teoriaa on nimitetty hallinnonuudistusten ”kolmanneksi aalloksi” (esim. Hakari 2013) ja se on syntynyt aiempien teorioiden kritiikistä, on kuitenkin perusteltua esitellä lyhyesti myös perinteisen julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen peruseriaatteen. Näin ollen tämän luvun jaottelu seuraa Osbornen (2006; 2010) ja useiden muiden aihetta tutkineiden akateemikkojen jäsentelyä (ks. esim. Hakari 2013, Torfing & Triantafyllou 2013; Homburg et al. 2007). Teoriaa on aiemmin käytetty opinnäytetyössä esimerkiksi vuonna 2017, jolloin Jari-Pekka Kanninen tutki Suomen korkeakoulujärjestelmän rahoitus- ja sopimusohjausta uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan näkökulmista (Kanninen 2017).

Ennen siirtymistä eri teoriasuuntausten pariin on kuitenkin hyvä määritellä kaksi toisiaan lähellä olevaa käsitettä, joiden ympärille teorialat rakentuvat. Nämä käsitteet ovat *hallinto* (*government* tai *administration*) ja *hallinta* (*governance*). Käytän määrittelyssä Francis Fukuyaman määritelmiä. Fukuyaman (2013, 350–351) mukaan käsitteiden ero on seuraava:

”Hallinta (*governance*) liittyy agenttien suorituskykyyn toteuttaa päämiesten toiveita. Se ei koske niitä päämääriä, joita päämiehet asettavat. Hallinto (*government*) on organisaatio, joka voi tehdä työnsä joko hyvin tai huonosti: hallinto on näin ollen toimeenpanoa, tai sitä mikä on tavallisesti langennut julkishallinnon (*public administration*) toimialalle.”¹⁷

¹⁷ “governance is about the performance of agents in carrying out the wishes of principals, and not about the goals that principals set. The government is an organisation that can do its functions better or worse: governance is thus about execution, or what has traditionally fallen within the domain of public administration”

Tiivistettynä hallinta voidaan määritellä jatkuvasti käynnissä olevaksi päätöksenteon ja toimeenpanon prosessiksi. Hallinto on puolestaan yleisnimitys joukolle julkisista asioista päättäviä toimielimiä ja rakenteita.

2.2.1. Perinteinen julkishallinto

Perinteisen julkishallinnon (*Public Administration, PA*) juuret ulottuvat kauas, aina 1800-luvulle saakka. Perinteisen julkishallinnon ytimessä on ajatus yhtenäisestä valtiosta tai muusta hallintoyksiköstä, jossa poliittinen päätöksenteko ja päätöksiä toimeenpaneva hallinto toimivat erillisinä toimijoina, mutta läheisessä yhteydessä toisiinsa (Osborne 2010, 7–8). Euroopassa tunnetuin tällaisen byrokraattisen ja epäpuolueellisen hallinnon puolestapuhuja on Max Weber (Homburg et al. 2007, 1). Weberille (ihanteellinen) byrokratia tarkoittaa hierarkkisesti järjestettyä, tarkasti valvottua, asiantuntijavaltaan perustuvaa, painostuksen ulottumattomissa olevaa ja yhteistä etua ajavaa hallintokoneistoa, jossa jokaisella hallinnon osa-alueella on lain sille turvaama toimintavalta (Weber 1978, 220–221).

Amerikassa perinteisen julkishallinnon oppi-isänä pidetään Woodrow Wilsonia, jonka mukaan ”hallinto sijaitsee politiikan ulkopuolella. Hallinnolliset kysymykset eivät ole poliittisia kysymyksiä.”¹⁸ (Wilson 1887, 209–210.) Wilsonilaisittain ajateltuna politiikan tehtävä on käydä keskustelut suosiollisista toimintavaihtoehtoista ja säätää lait, joita epäpuolueellinen hallinto parhaan asiantuntemuksensa mukaan toimeenpanee. Hallinto ei saa poiketa näiden lakien noudattamisesta. (Wilson 1887, 209–212.) Kansalaisten pääasiallisena roolina on puolestaan toimia hallinnon valvojina ja tarvittaessa kriitikoina. (Wilson 1887, 212–215.) Huomionarvoista kuitenkin on, ettei perinteinen julkishallinto jätä sijaa kansalaisten omalle (vaalien ulkopuoliselle) aktiivisuudelle palveluiden tai muiden yhteiskunnallisten asioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa – nämä kuuluvat asiantuntijoiden, poliitikkojen ja byrokraattien toimivaltaan (Torfing & Triantafillou 2013, 13–14).

Perinteisen julkishallinnon peruseriaatteet voidaan Osbornen (2006, 378) mukaillen tiivistää seuraavasti:

- hallinto toimii lakien ehdoilla ja keskittyy asetusten ja ohjeiden toimeenpanoon ja seurantaan
- byrokratian roolin korostuminen
- politiikan ja hallinnon erottaminen julkisten organisaatioiden sisällä
- sitoutuminen tasapainoisiin budjetteihin

¹⁸ ”administration lies outside the proper sphere of *politics*. Administrative questions are not political questions.”

- asiantuntijoiden hegemonia palveluntuotannossa ja -suunnittelussa.

Osbornen mukaan perinteinen julkishallinto eli kulta-aikaansa toisen maailmansodan jälkeisissä hyvinvointivaltioissa, jotka pyrkivät huolehtimaan kansalaistensa tarpeiden tyydyttämisestä ”kehdestä hautaan”¹⁹ (Osborne 2006, 278). 1970-luvulta lähtien perinteisen julkishallinnon ajateltiin kuitenkin etenkin Britanniassa ja Yhdysvalloissa olevan kykenemätön tuottamaan julkisia palveluita tarpeeksi tehokkaasti. Laajaa byrokratiakoneistoa pidettiin jäykkänä, kalliina ja hitaana reagoimaan yhteiskuntien kiristyvään kehitystahtiin. Kapitalismin nousu ja markkinoiden vahvistuminen heijastuivat myös poliittisten ja hallinnollisten organisaatioiden toimintaan. Esimerkkinä uudesta ajasta ja markkinaehtoisuuden esiinmarssista julkiselle sektorille olivat esimerkiksi Margaret Thatcherin uudistukset Iso-Britanniassa (kts. Cairney 2002). Atlantin toisella puolella George H.W. Bush villitsi yleisönsä elämään jääneellä lohkaisulla ”Read my lips: no new taxes”, jolla hän vetosi äänestäjien turhautumiseen kasvanutta valtionhallintoa kohtaan. Perinteinen julkishallinto oli jossain määrin menettänyt vetovoimaansa ja jäämässä uusien ajatusten varjoon.

2.2.2. Uusi julkisjohtaminen

Uusi julkisjohtaminen (*New Public Management, NPM*) syntyi halusta siirtyä byrokraattisesta hallinnosta kohti reagoivaa, responsiivista, joustavaa ja aiempaa tehokkaampaa hallintoa. Sen peruseriaatteena on markkinalogiikan ja yritysten suosimien toimintamallien omaksuminen myös julkiseen palveluntuotantoon. Perusteluna näiden toimintamallien soveltamiselle on ollut, että jos yritykset menestyvät omilla opeillaan kovassa kansainvälisessä kilpailussa ja pystyvät tarkan tuotannon monitoroinnin ja arvioinnin avulla kasvattamaan tehokkuuttaan ja kilpailukykyään, voidaan samojen toimintamallien olettaa tuottavan rinnastettavissa olevia hyötyjä myös julkisen sektorin toiminnalle. (Osborne 2006, 279; Homburg et al. 2007, 1–2.)

NPM:ssa huomio kohdistuu julkishallinnon sisäisten prosessien arviointiin ja johtamiseen sekä tuotosten vertailtavissa olevaan mittaamiseen. Uuden julkisjohtamisen mukaiset organisaatiot ja palveluntuotanto jakautuvat erikoistuneisiin yksiköihin, jotka optimoivat osakokonaisuuksien hoitamiseen kuluvat resurssit. Näitä yksiköitä ohjataan sopimuksilla, arvioinnilla ja tulosohejauksella, joiden tavoitteena on tuottaa yksityiskohtaista tietoa toiminnan onnistumisista ja heikkouksista. Julkisten palveluiden avaaminen markkinakilpailulle on puolestaan tarkoittanut sitä, ettei palveluita välttämättä tuoteta julkisen vallan toimesta, vaan tuottajat valitaan kilpailutuksella. (Hakari 2013, 37–38; Homburg et al. 2007, 3–5; Osborne 2010, 8–9, 39.) Homburg, Pollitt ja van Thiel havainnollistavat ilmiötä: ”’Lääkäriin luottamisen’ sijaan kehitetään mittareita, jotka osoittavat

¹⁹ ”from the cradle to the grave”

kuinka usein lääkäri määrää lääkkeitä, kuinka usein potilaat kokevat operaatioiden jälkeisiä komplikaatioita, kuinka pitkiä jonot lääkäriin ovat ja kuinka säännönmukaisesti lääkäri noudattaa hyväksi todettuja ohjeistuksia.”²⁰ (Homburg et al. 2007, 5.) Uuden julkisjohtamisen tehokkuusvaatimuksen voikin kiteyttää muodossa ”tehdä enemmän vähemmällä” tai ”tehdä samalla määrällä enemmän” (ks. Lähdesmäki 2011, 76).

Homburgin ja kumppaneiden lääkäriesimerkki on osuva, sillä uusi julkisjohtaminen tekee kansalaisista ”asiakkaita”. Asiakas- tai kuluttajanäkökulman valinta ei pikaisella tarkastelulla tuo kuin kielellisen muutoksen – kaikki tässä tutkielmassa esiteltävät hallinnon teoriat toteavat palvelevansa ihmisiä. Tarkemmin pohdittuna ero on kuitenkin ilmeinen: kansalaiset ovat ihmisiä, joille kuuluu mahdollisuus käyttää ja arvioida (usein heidän verorahoillaan maksettuja) julkisia palveluja sekä vaikuttaa näihin palveluihin suoraan tai epäsuorasti. Asiakkaat tai kuluttajat ovat puolestaan ihmisiä, joita varten joku tuottaa palveluja, ja joista asiakas maksaa niitä hyödyntäessään. Tähän liittyen Peters (2011, 23–24) huomauttaa, että uuden julkisjohtamisen korostama asiakasnäkökulma olettaa ihmisten keskittyvän vain palvelujen laatuun, vaikka laadun paraneminen tarkoittaisikin heidän omien vaikutus- ja seurantamahdollisuuksiensa pienenemistä ja julkisen sektorin merkityksen vähenemistä esimerkiksi palveluntuotannon ulkoistamisen kautta. Vastavuoroisesti asiakasnäkökulman valintaa on puolustettu palvelujen räätälöinnillä – erikoistuneiden palveluntuottajien on uskottu pystyvän tuottamaan paremmin yksittäisiä ihmisiä palvelevia kokonaisuuksia kuin suuret ja byrokraattiset, massoja palvelevat (julkiset) organisaatiot (Smith & Smyth 2010, 273–278; Lähdesmäki 2011, 76).

Yhteenvedona uuden julkisjohtamisen peruseriaatteen ja merkittävimmät seuraukset voidaan tiivistää seuraavasti:

- keskittyminen yksityisen sektorin johtamisoppeihin myös julkisissa organisaatioissa
- julkishallinnon organisaatioiden pilkkominen erikoisalojen ja toimintojen mukaan tehokkuuteen pyrkiviksi osakokonaisuuksiksi
- hallinnon vahva asema suhteessa asiantuntijoihin ja politiikkoihin
- panosten ja tuotosten kontrollointi ja arviointi (tulosohejaus ja sopimukset)
- julkisten palveluiden avautuminen markkinoille, kilpailutukset. (Osborne 2010, 3–4; Hakari 2013, 41. ks. myös Pyun & Gamassou 2017, 255–258.)

²⁰ “Instead of just ‘trusting the doctor’, measures are developed that show how often the doctor prescribes drugs, how often patients develop post-operative complications, the length of waiting lists and the degree of compliance with the best practice protocols”

NPM:n leviäminen ympäri maapallon tapahtui poikkeuksellisen nopeasti. Teorian vankimmat kannattajat ovat todenneet sen soveltuvan hallintokäytännöksi melkein missä tahansa kontekstissa. Kriittisemmät äänet ovat vastanneet, että paikoittain NPM on omaksuttu lähinnä nimensä puolesta ilman todellisia muutoksia julkishallinnon rakenteessa tai perustavanlaatuisissa toiminnoissa. (Peters 2011, 21.) Suomessa uuden julkisjohtamisen opit ovat Kirsi Lähdesmäen mukaan omaksuttu kiinteäksi osaksi yhteiskuntaa. Lähdesmäki toteaaakin, että NPM:llä on ollut ”hyvin merkittävä rooli suomalaisen julkishallinnon uudistamisessa 1980- ja 1990-luvuilla. Tuottavuuden parantamiseen tähtäävä uudistuslinja on jatkunut valtionhallinnossa 2000-luvulla.”

2.2.3. Uusi julkinen hallinta

Uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance, NPG*) kehittäjän Stephen Osbornen mukaan 2000-luvulle tultaessa yhteiskunta on kokenut uuden murroksen, jonka takia kumpikaan aiemmista julkishallinnon teorioista ei pysty vastaamaan nykypäivän haasteisiin. Esimerkkejä näistä uusista yhteiskunnallisista megatrendeistä ovat pitkälle edennyt globalisaatio ja digitalisaatio, jotka molemmat kasvattavat ihmisten ja organisaatioiden välistä keskinäisriippuvuutta (Kennett 2010, 20–22). Osborne uskoo, että uusi julkisjohtaminen (NPM) on ollut pelkkä lyhytaikainen siirtymävaihe byrokraatiaan perustuneesta perinteisestä julkishallinnosta kohti pluralistista uutta julkista hallintaa (NPG) (Osborne 2010, 1–2). Toisaalta hän (2010, 6) huomauttaa, ettei uuden teorian tarkoituksena ole kokonaan syrjäyttää vanhoja toimintamalleja vaan luoda uusia ajatuksia ja julkishallintoa kehittymään paremmin yhteiskunnan tarpeita vastaaviksi (vrt. Pateman 1970; 2012 ja osallistuvan demokratian tarkoitus).

Osborne määrittelee uuden julkisen hallinnan seuraavasti:

”NPG, mikäli sitä kohdellaan julkisten palveluiden tuottamisen paradigmana, sijoittuu tiiviisti institutionaalsiin ja verkostoteorioihin --- se perustuu sekä *pluraalille valtiolle* (*plural state*), jossa useat keskinäisriippuvaiset toimijat vaikuttavat julkisten palveluiden tuotantoon, että *pluralistiselle valtiolle* (*pluralist state*), jossa useat prosessit tuottavat tietoa/vaikutteita poliittiseen järjestelmään (*policy-making system*). -- NPG on näin ollen sekä vastaus jatkuvasti kompleksisempaan, monimuotoisempaan ja hajautuneempaan julkisten päätösten toimeenpanoon ja palveluntuotantoon että tämän [kehityksen] tuote.”²¹

Ajatuksen eräänlaisesta luonnollisesta siirtymästä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan voi kyseenalaistaa, sillä osa uuden julkisen hallinnan peruseriaatteista ovat NPM:n liki

²¹ ”NPG, if it is to be situated as a paradigm of public service delivery, is rooted firmly within institutional and network theory --- It posits both a *plural state*, where multiple interdependent actors contribute to the delivery of public services, and a *pluralist state*, where multiple processes inform policy-making system. --- NPG is thus both a product and a response to the increasingly complex, plural and fragmented nature of public policy implementation and service delivery”

täydellisiä vastakohtia (Torfing & Triantafillou 2013, 12). Jos uusi julkisjohtaminen kääntää katseet organisaation sisälle, uusi julkinen hallinta suuntaa ne organisaation toimintaympäristöön. Osbornen uudelle julkiselle hallinnalle antaman määritelmän keskiössä on vaikeasti suomennettava sanapari *plural-pluralist*. Suomeksi termit voidaan kääntää moninaisuudeksi, monimutkaisuudeksi, moniarvoisuudeksi tai monipuolisuudeksi. Uuden julkisen hallinnan kontekstissa ne viittaavat kasvaneisiin toimijoiden, ajatusten ja toimintatapojen joukkoihin ja verkostoihin, jotka poliittisten päättäjien ja hallinnon työntekijöiden tulee ottaa huomioon. Tämä tarkoittaa muun muassa julkisten palveluiden yhteiskehittämistä kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Verkostomaisen kehittämisen myötä on mahdollista, että organisaatioiden (toimivaltuuksien) rajat muuttuvat häilyvimmiksi. Lopulta voidaan puhua hybridiorganisaatioista, ja niiden verkostoista, jotka hajautuvat ja järjestäytyvät tapauskohtaisten vaatimusten mukaan. (Osborne 2010, 415–418.)

Verkostoihin ja pluralismiin liittyen Osborne näkee uuden julkisen hallinnan olevan itse asiassa viiden eri hallintatavan/hallinnan lajin yhteenliittymä. Hän itse kuitenkin käsittelee uutta julkista hallintaa pääosin yhtenä kokonaisuutena, jollaisena siihen suhtaudutaan myös muissa tutkimuksissa (ks. esim. Pyun & Gamassou 2017; Pedersen & Johannsen 2018). Teorian ymmärtämisen kannalta on kuitenkin tärkeää tietää, millaisista palasista uuden julkisen hallinnan kokonaisuus Osbornen ajattelussa rakentuu. Samalla viisi hallinnan lajia antavat näkökulmia, jotka on hyvä tunnistaa myös tutkiessa Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanketta. Osbornen erittelemät julkisen hallinnan lajit ovat:

- sosio-poliittinen hallinta (*socio-political governance*), joka keskittyy yhteiskunnan sisäisiin institutionaalisiin suhteisiin eli hallinnon ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden keskinäisiin suhteisiin ja niiden merkitykseen julkishallinnolle ja päätöksenteolle
- yhteiskuntapoliittinen hallinta (*public policy governance*), joka keskittyy siihen, kuinka poliittiset eliitit ja verkostot toimivat ja hallitsevat poliittisia prosesseja
- hallinnollinen hallinta (*administrative governance*), joka keskittyy julkishallinnon toiminnan (toimintakyvyn) arvioimiseen ja hallinnon rakenteiden uudistamiseen
- sopimushallinta (*contract governance*), jonka tarkastelun kohteena ovat julkisen vallan tekemät sopimukset palveluntuotannosta
- verkostojen hallinta (*network governance*), joka keskittyy siihen kuinka itseohjautuvat organisaatioiden väliset verkostot toimivat tilanteissa, joissa julkinen valta tuottaa julkiset palvelut, ja toisaalta tilanteissa, joissa palveluita tuottavat myös muut toimijat. (Osborne 2010, 6.)

Kari Hakari tutki väitöskirjassaan (2013) Tampereen kaupungin hallintouudistuksia uuden julkisen hallinnan viitekehystä hyödyntäen. Hänen tulkintansa Osbornen ajatuksista ja uuden julkisen hallinnan teoriasta on, että

”NPG:n mukainen ajattelu perustuu näkemykseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Koska ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ketjuuntuneet, organisaatiot ja toimijat ovat tulleet entistä riippuvaisemmiksi toisistaan. Monimutkaisia asioita ei yleensä voi hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä.” (Hakari 2013, 34.)

Toisaalta voidaan kysyä, voidaanko monimutkaisia asioita hallita monimutkaisillakaan ratkaisuilla ja jos, niin miten. Jos useat eri toimijat saavat valtuudet päättää ja vaikuttaa hallintoon ja päätösten toimeenpanoon, synnyttääkö se tilanteen, jossa valtionhallinnon byrokraattisen hitauden korvaa verkostojen laajuudesta ja useiden toimijoiden mukanaolosta johtuva päätöksenteon hitaus ja intressien yhteensovittamisen vaikeus? Erik-Hans Klijn toteaa, että teoriasta tai näkökulmasta riippumatta haastavinta verkostomaisessa hallintajärjestelmässä on löytää sellainen yhteisesti hyväksyttävissä oleva hallintatapa, jolla voidaan saavuttaa toimijoita tyydyttäviä tuloksia. Klijn osittain hylkää Osbornenkin esiin nostaman ajatuksen, jonka mukaan verkostojen hallinnan koordinaatio perustuu luottamukselle²² hierarkioiden tai markkinoiden sijaan (ks. Taulukko 1). (Klijn 2010, 304–305.) Hänen mukaansa luottamus tuottaa verkostojen toimintaan useita hyötyjä lisääntyneestä vakaudesta parempaan yhteistyöhön ja tuloksiin, mutta hyödyt syntyvät vasta onnistuneen järjestelyn, neuvottelujen, kompromissien ja sopimusten seurauksena. Myös luottamuksen ylläpito vaatii onnistunutta johtamista ja managerointia. (Klijn 2010, 315–316.)

Näin ollen Klijnin kritiikki sopii yhteen Osbornen itsensä tekemän yhteenvedon kanssa: vaikka uusi julkinen hallinta hahmotettaisiin hallintoteorioiden uutena paradigmana, ei hallinnon järjestäminen pelkästään sen oppien perusteella ole realistisesti mahdollista tai ei edes suotavaa. Pikemminkin NPG pyrkii vaikuttamaan siihen, mihin huomio kiinnitetään ja mitä arvioidaan tai mitataan. Sen sijaan, että keskityttäisiin parantamaan yksittäisten erikoistuneiden toimintayksiköiden toimintaa, kannustaa Osborne hallinnon suunnittelijoita ja tutkijoita kohdistamaan katseensa laajempaan julkisen hallinnan kokonaisuuteen. (Osborne 2010, 413–425.)

Taulukko 1 on Osbornen tiivistys julkishallinnon eri teorioista. Se analysoi teorioita niiden tieteellisen perustan, valtiokäsityksen, teorian fokuksen, painopisteen, suhteen hallinnon

²² Klijn mukaan luottamus on ”toimijoiden positiivinen mielikuva toisten toimijoiden tarkoituksiperistä. Se on uskomus siitä, että toiset toimijat pidättäytyvät haitallisesta käytöksestä.” (2010, 310).

ulkopuolisiin toimijoihin, hallintomekanismin ja arvopohjan mukaan. Hakari on käyttänyt sekä tätä taulukkoa (Taulukko 1) että hieman myöhemmin esitettävää taulukkoa (Taulukko 2) omassa väitöskirjassaan. Vaikka tässä tutkielmassa käytettävät taulukot mukailevat alkuperäisiä lähteitä (Taulukko 1: Osborne 2010, Taulukko 2: Torfing & Triantafillou 2013), on tietojen suomentamisessa hyödynnetty Hakarin käyttämiä käännöksiä.

Taulukko 1. Perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan keskeiset piirteet. Mukailten Osborne (2006, 383) ja Hakari (2013, 37).

	<i>Perinteinen julkishallinto, PA</i>	<i>Uusi julkisjohtaminen, NPM</i>	<i>Uusi julkinen hallinta, NPG</i>
<i>Teoriaperusta</i>	valtiotiede, varhaiset julkishallinnon teorit (Wilson, Weber)	Rationaalisen valinnan teoria, johtamisoppi	Organisaation sosiologia ja verkostoteoriat
<i>Valtiokäsitys</i>	Yhtenäisvaltio	Toiminnallisiin yksiköihin jakautunut valtio	Pluralistinen ja verkostoitunut valtio
<i>Teorian fokus</i>	Poliittinen järjestelmä	Julkisorganisaation sisäiset prosessit	Organisaatioiden välinen yhteistyö ja hallinta
<i>Painopiste</i>	Päätösten ja ohjelmien toimeenpano	Palveluiden syötteen ja tuotokset (input-output)	Palveluprosessit ja lopputulokset
<i>Suhde hallinnon ulkopuolisiin toimijoihin</i>	Etäinen. Hallinnon ja muiden toimijoiden välillä kuilu	Yhteistyön etsiminen markkinoiden ja sopimusten kautta	Läheinen. Hallinto ja muut toimijat yhteistyössä
<i>Hallintamekanismi</i>	Hiearkia	Sopimukset, säännöt, kilpailutukset	Luottamus, sopimukset, vakiintuneet suhteet
<i>Arvopohja</i>	Julkisen sektorin eetos	Tehokkuusajattelu, markkinausko	Hajautunut, moniarvoinen

Uusi julkinen hallinta demokratian ja politiikan näkökulmasta

Osbornen jaottelu perustuu suurelta osin teorioiden hallinnollisiin piirteisiin. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa tapa tarkastella perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan eroja. Torfing ja Triantafillou toteavat yhtyvän Osbornen mielipiteeseen, jonka mukaan julkishallinnon on mahdollista kehittyä aiempaa paremmin yhteiskuntaa palvelevaksi, mikäli se uudistaa toimintamallejaan avoimempaan suuntaan (Torfing & Triantafillou 2013, 10–11). He ovat tutkimuksessaan keskittyneet arvioimaan teorioiden eroja poliittisesta näkökulmasta käsin.

Torfin ja Triantafillou soveltavat David Eastonin poliittisen järjestelmän mallia selittäessään prosesseja, jotka luovat eroja julkishallinnon teorioiden välille. Eastonin mallissa poliittinen järjestelmä muokkaa järjestelmään tulevat panokset eli ärsykkeet (*input*) politiikkaohjelmiksi, laeiksi ja kannanotoiksi eli tuotoksiksi (*output*). Tuotosten perusteella kansalaiset antavat palautetta (*feedback*), joka muodostaa uusia ärsykeitä ylläpitäen järjestelmän toimintaa. (ks. Easton 1965). Torfin ja Triantafillou käyttävät artikkelissaan termiä *withinput*, jolla he kuvaavat eri teorioiden mukaisia tapoja käsitellä panoksia. Hakari on suomentanut termin ”välineeksi”. Näin ollen perinteistä julkishallintoa, uutta julkisjohtamista ja uutta julkista hallintaa voidaan vertailla neljän muuttujan avulla. Muuttujat siis ovat:

1. Panokset/syötteet, jotka ovat järjestelmään kohdistettuja vaatimuksia, kannatusta ja resurssien mobilisointia.
 2. Välineet, jotka ilmentävät organisaation tapaa käsitellä panoksia.
 3. Tuotokset, eli järjestelmässä muokkautuneet panokset.
 4. Palaute, joka arvioi tuotoksia. Arvioinneista syntyy uusia panoksia/syötteitä.
- (Torfin & Triantafillou 2013, 13–14.)

Torfin ja Triantafillou havainnollistavat löydöksiään seuraavalla taulukolla (Taulukko 2). Taulukkoon on eritelty julkishallinnon teorioiden keskeiset piirteet panos-väline-tuotos-palaute-mallin mukaisesti.

Taulukko 2. Perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan erot politiikan ja demokratian näkökulmasta. Mukaillen Torfing ja Triantafillou (2013, 4) ja Hakari (2013, 38).

	<i>Panos</i>	<i>Väline</i>	<i>Tuotos</i>	<i>Palaute</i>
<i>Perinteinen julkishallinto</i>	Äänestäminen ja painostusryhmät	Byrokratia: julkinen, ammatillisiin standardeihin perustuva	Virallinen sääntöperusteinen ohjaus, tarjontalähtöiset palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tehokkuus ja asiakastytyväisyys	Vaalit ja perustuslaillinen tilivelvollisuus
<i>Uusi julkisjohtaminen</i>	Äänestäminen, asiakastytyväisyys, valinta	Strateginen tulosohtaus ja näennäismarkkinat: Julkinen ja yksityinen vastakkain	Sääntelyn purkaminen ja vaatimuksiin perustuvat palvelut, joiden tavoitteena on varmistaa tehokkuus ja asiakastytyväisyys	Suorituskyvyn mittaaminen ja kilpailuttamisen kautta tulevat sanktiot.
<i>Uusi julkinen hallinta</i>	Äänestäminen, uusien osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen, tavoitteena julkisen ja yksityisten toimijoiden jatkuva vuoropuhelu ja yhteistyö	Yhteistyö eri tasojen ja sektoreiden kesken: julkinen ja yksityinen yhdessä	Uudet työkalut, joiden tavoitteena on voimaannuttaa ja sitouttaa yksityisiä sidosryhmiä toimimaan julkisessa palveluntuotannossa	Tilivelvollisuuden monet muodot, jotka perustuvat erilaisiin standardeihin ja linkittyvät organisaation oppimiseen

Mikään käsitellyistä julkishallinnon teorioista ei ole syrjäyttämässä edustuksellisen demokratian asemaa kansalaisten tärkeimpänä yhteiskunnallisen osallistumisen muotona. Äänestäminen vaaleissa nähdään jokaisessa teoriassa keskeisimpänä keinona, jolla yksittäinen kansalainen voi vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja hallintoon. Erot teorioiden välille syntyvät, kun keskitytään siihen, mitä vaalien välillä ja niiden ohessa tapahtuu.

Perinteisen julkishallinnon voi hahmottaa edustavan hallintomallia, joka tukee perinteistä edustuksellista demokratiaa. Siinä ihmisten osallistuminen kanavoituu politiikkaan erikoistuneiden toimijoiden eli puolueiden kautta ja realisoituu tasaisin väliajoin pidettävissä vaaleissa. Päätösten toimeenpanosta vastaa epäpoliittinen virkakoneisto, joka toimii poliittisten päätösten toteuttajana oikeudellisten normien määrittämässä rajoissa. Palveluita tuottavat julkiset toimijat. Täten perinteisessä julkishallinnossa virkakoneiston suhde kansalaisiin voidaan hahmottaa hallitsijan ja

alamaisten väliseksi suhteeksi, jossa hallitsijat tekevät (oletettavasti) viisaita ja yhteiskunnan toimintaa parantavia päätöksiä.

Uudessa julkisjohtamisessa on puolestaan havaittavissa piirteitä, jotka tukevat häivedemokratian argumentteja. Yksityisen sektorin toimintamallien omaksuminen osaksi julkishallintoa ja tehokkuusvaatimukset sekä asiantuntijoiden roolin korostaminen muistuttavat Hibbingin ja Theiss-Morsen havaintoja, joiden mukaan ihmiset haluavat jättää politiikan niille, jotka ovat siitä kiinnostuneita ja jotka tekevät päätöksiä tehokkaasti. Toisaalta NPM:n painotus sääntelyn osittaiseen purkamiseen voidaan tulkita vastaukseksi poliittiseen kilpailuun ja köydenvetoon tympääntyneiden ja ”pienempää valtiota” toivovien ihmisten toiveisiin. Lisäksi uuteen julkisjohtamiseen kuuluva kansalaisen roolin sekoittuminen asiakkaan roolin kanssa voidaan myös nähdä vähintään epäsuorana viitteenä sellaiseen malliin, jossa ihmisten hyväksyntä (ääni vaaleissa) ansaitaan enemmän viimeaikaisten tulosten kuin ideologisten argumenttien tai pitkän aikavälin suunnitelmien perusteella.

Jos uusi julkisjohtaminen kohtelee ihmisiä asiakkaina, ovat samat ihmiset uuden julkisen hallinnan teorian mukaan kansalaisia, joilla on oikeus päästä vaikuttamaan siihen, kenen ja millä ehdoilla palveluita tuotetaan. Poliittisesta näkökulmasta katsottuna uusi julkinen hallinta yhdistelee aiempia hallintoparadigmoja ja osallistuvan demokratian ajatuksia. Sekä osallistuvassa demokratiassa että uudessa julkisessa hallinnassa keskeistä on uusien ihmisten ja ihmisryhmien ja erilaisten toimijoiden vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Lisäksi molempiin sisältyy ajatus siitä, että toimijoiden väliset suhteet rakentuvat yhteistyölle eivätkä kilpailulle, kuten uusi julkisjohtaminen olettaa. Sen sijaan, että päätöksenteko ja toimeenpano olisivat poliitikkojen ja virkasuhteessa olevien hallinnon työntekijöiden etuoikeuksia pyrkivät uusi julkinen hallinta ja osallistuva demokratia luomaan uutta, avointa, osallistavaa ja aiempaa demokraattisempaa toimintakulttuuria julkishallintoon (Hakari 2013, 35; Torfing & Triantafillou 2013, 10–15; Pateman 2012, 10).

Myös Torfingin ja Triantafillou rakentavat artikkelissaan linkin uuden julkisen hallinnan ja osallistuvan demokratian ja demokraattisten innovaatioiden välille: he viittaavat demokraattisia innovaatioita tutkineeseen (ja aiemmin tässäkin tutkielmassa viitattuun) Graham Smithiin todetessaan, että:

”Esitetty poliittis-hallinnollisen järjestelmän malli on antanut meille mahdollisuuden tunnistaa ja kuvailla uuden julkisen hallinnan (NPG) olennaiset periaatteet, joita ovat valtuutettu osallistuminen, monitoimijainen yhteistyö, uudet hallinnon työkalut ja tilivelvollisuuden (/vastuun) monet muodot. Esitämme, että sen sijaan, että NPG:n peruseriaatteet olisivat erillisiä rakennuspalikoita, ne ovat yhteyksissä toisiinsa ja vahvistavat toisiaan muodostaen enemmän tai vähemmän *koherentin hallinnon mallin*. Täten kansalaisten ja yksityisten sidosryhmien valtuutettu osallistuminen luo

mahdollisuuden julkiselle hallinnalle, joka perustuu yhteistyöhön perustuvalle vuorovaikutukselle.”²³ (Torfing & Triantafillou 2013, 16.)

2.2.4. Uuden julkisen hallinnan kritiikki ja haasteet

Edeltävässä luvussa todettiin, että uusi julkinen hallinta ja osallistuva demokratia tukevat toisiaan ja käsittelevät samoja teemoja. Tästä johtuen myös teorioita kohtaan suunnattu kritiikki on hyvin samankaltaista: molempia on kritisoitu tehottomuutta aiheuttaviksi ja monimutkaisiksi hallintajärjestelmiksi – häivedemokratian argumentit pätevät yhtä hyvin kritiikiksi sekä osallistuvaan demokratiaan että uuteen julkiseen hallintoon. Näin ollen niiden toistaminen ei ole tutkielman luettavuuden kannalta mielekästä eikä tieteellisen lisäarvon tuottamisen kannalta tarpeellista.

On kuitenkin yksi teema, jota sivuttiin osallistuvan demokratian kritiikin kohdalla, mutta joka voi asettaa huomattavia haasteita sekä osallistuvalla demokratialle että uudelle julkiselle hallinnalle: muutosvastarinta. Muutoksessa olevan organisaation henkilöstön muutosvastarinta ilmenee Aarnikoivun (2008, 167) mukaan esimerkiksi muutoksesta irtisanoutumisena, samaistumattomuutena, epävarmuutena ja/tai pettymyksenä. Käytännössä nämä voivat tarkoittaa sitä, että muutosta vastustavat ihmiset eivät halua sitoutua muutoksen edistämiseen vaan pyrkivät jatkamaan toimintaansa entiseen tapaan. Muutosvastarintaan kuuluu usein myös uuden toimintamallin vähättelyä, vanhojen tapojen muistelua ja joissain tilanteissa jopa muutoksen sabotointia. (Aarnikoivu 2008, 167–168.)

Hallinnon avaaminen uuden julkisen hallinnan mukaisesti tarkoittaa toimijoiden välisten suhteiden perustavanlaatuista muuttumista. Torfing ja Triantafillou (2013, 17) huomauttavat, että monet julkishallinnon viranhaltijat ovat tottuneet toimimaan osana byrokraattista ja säänneltyä järjestelmää, eivätkä välttämättä ole kiinnostuneita siirtämään toimivaltaansa maallikoille. Iso-Britannian kuuluisaan pääministeriin Winston Churchilliin liitetty lausahdus ”paras argumentti demokratiaa vastaan on viiden minuutin keskustelu keskivertoäänestäjän kanssa” tiivistää hyvin usein ilmenevän skeptisyyden kansalaisten päätöksentekotaitoja kohtaan (ks. Abdel-Monem et al. 2016, 837). Demokraattisten innovaatioiden ja uuden julkisen hallinnan kontekstissa muutosvastarinta voikin vaikeuttaa erilaisten toimintamallien toimeenpanoa ja vaikuttaa kokeiluiden ja toimintaohjelmien

²³ ”The elaborated model of political-administrative system has enabled us to identify and describe the constitutive elements of NPG in terms of empowered participation, multi-actor collaboration, new tools of government and multiple forms of accountability. We argue that rather than constituting a set of disparate building blocks, the core elements of NPG are linked and mutually reinforcing so as to constitute a more or less *coherent governing model*. Thus, empowered participation of citizens and private stakeholders provides the condition of possibility for public governance to be based on collaborative interaction”

tuloksiin esimerkiksi riittämättömän vallanjaon tai osallistujien tekemien päätösten ohittamisen kautta.

Oikein käsiteltynä muutosvastarinta voi kuitenkin johtaa odotettua parempiin tuloksiin. Kuten Aarnikoivu (2008, 166) huomauttaa, ”muutosvastarinta tukee sitä, että suunniteltu muutos ja siihen liittyvät tekijät tarkastellaan kriittisesti. Näin se voi estää organisaation harha-askelten ottamista. Muutosvastarinnan myötä käsittelyyn saattaa tulla myös uusia näkemyksiä, joita voidaan hyödyntää muutosprosessissa ja muutoksen lopputuloksessa.” Aiemmin esitelty Abdel-Monemin ja kumppaneiden tutkimus osoitti, että osallistumiskokeilujen kautta aiemmin skeptisesti kansalaisten tietoihin ja taitoihin suhtautuneet viranhaltijat totesivat kokeilun lisänneen molemminpuolista luottamusta ja muuttaneen heidän näkemyksiään kansalaisten osallistamisesta (Abdel-Monem et al. 2016, 847–858).

Karin Pedersen ja Lars Johannsen toteavat artikkelissaan, että uusi julkinen hallinta ei välttämättä sovi hallintomalliksi kuin kehittyneisiin poliittisiin järjestelmiin, joissa demokratian perinteet ovat vahvat ja toiminta läpinäkyvää. Heidän argumenttinsa perustuu tutkimukselle, jossa selvitettiin, viekö uusi julkinen hallinta hallinnon joustavuuden ja eri toimijoiden välisen yhteistyön niin pitkälle, että se voi tietyissä tilanteissa mahdollistaa tai jopa kannustaa kiertämään sääntöjä ja venyttämään rajoja esimerkiksi korruption muodossa. Pedersenin ja Johannsenin tutkimus sijoittui Baltian maihin. He havaitsivat, että ihmiset, jotka toivoivat enemmän joustavuutta päätöksentekoon, olivat avoimempia myös venyttämään sääntöjä, jos he pitivät sääntöjen kiertämisellä saatavia tuloksia myönteisinä. (Pedersen & Johannsen 2018, 659–663.)

Pedersenin ja Johannsenin tutkimuksen perusteella ei tule vetää johtopäätöstä, että useita eri tavoittein varustettuja toimijoita lähentävä uusi julkinen hallinta luo automaattisesti mahdollisuuden erilaisten ”hyvä veli -verkostojen” synnylle. Tutkimus nostaa kuitenkin esiin mielenkiintoisen ja vakavasti otettavan näkökulman uuden julkisen hallinnan perusteisiin ja korostaa, että uuden julkisen hallinnan ja osallistuvan demokratian tarjoamaan optimistiseen kuvaan kaikkia hyödyttävästä yhteistyöstä ja luottamuksesta tulee suhtautua terveen varauksellisesti. Ehkä juuri terve epäluuloisuus ja muutosvastarinta auttavat luomaan järjestelmään tarvittavan määrän sääntöjä, jotta järjestelmän joustavuudesta on mahdollista saada mahdollisimmat suuret hyödyt ilman negatiivisia sivuvaikutuksia.

2.3. Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto

Tutkielmani teoreettinen viitekehys muodostuu kahden teoriaperinteen aineksista. Ensimmäisenä esitelty osallistuvan demokratian teoria ja sitä edustava valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria lähestyvät tutkimuskohteitaan politiikan ja demokratian näkökulmista. Uuden julkisen hallinnan teoria puolestaan kiinnittää huomionsa erityisesti hallintorakenteisiin eli juuri niihin yhteiskunnan osiin, joita osallistuvalla demokratialla pyritään uudistamaan.

Teoriaosiossa on esitelty ja määritelty useita käsitteitä, joista keskeisimpiä ovat (demokraattiset) innovaatiot, osallistuva demokratia, valtuutetun osallistuvan hallinnan teoria peruseräpäätteen (käytännönläheisyys, alhaalta-ylös osallistuminen, deliberatiivisuus) ja osallistumisjärjestelmän ominaisuuksineen (vallan hajauttaminen, keskitetty valvonta ja ohjaus ja uusien toimintamallien luominen), häivedemokratia, hallinto, uusi julkinen hallinta, verkostot ja muutosvastarinta.

Näitä kaikkia yhdistää yksi teema: kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistuminen poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintaan. Jäske (2019, 10) toteaa väitöskirjassaan, että ”osallistuminen on aihe, joka lävistää useita akateemisia tieteenaloja.” Tutkielmani teoriaosan tarkoituksena onkin ollut alleviivata politiikan ja hallinnon läheistä suhdetta kansalaisosallistumisen kentällä. Ilman näiden kahden ulottuvuuden yhteistyötä kummankaan teorian ihannetila ei käy toteen. Teorioiden valinnalla olen pyrkinyt luomaan kokonaisvaltaisen taustan, jotta tutkielmani tutkimuskohteen, Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen, arvioinnilla olisi mahdollisimman vahva pohja. Jotta arvioinnin toteuttaminen olisi systemaattista ja läpinäkyvää tulee teorit siirtää onnistuneesti käytäntöön. Seuraavassa ”*Tutkimustapa ja menetelmä*”-luvussa esitellään luvun nimen mukaisesti tutkielmani tutkimustapa ja menetelmä ja tutkimuksen eteneminen.

3. TUTKIMUSTAPA JA -MENETELMÄ

Tutkimuskohteeni jäsentely tapahtuu käyttämällä laadulliseksi ohjelma-arvioinniksi kutsuttua tutkimustapaa, jossa pyritään muodostamaan mahdollisimman todenmukainen kuva tutkittavasta toimintaohjelmasta/prosessista. Analysoidessa tutkimuksessa käytettäviä aineistoja tutkimusmenetelmänä puolestaan toimii laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi. Näin ollen ohjelma-arvioinnin voidaan ajatella rajaavan tutkimuskohdetta, kun taas sisällönanalyysi toimii työkaluna tutkimusaineistojen purkamisessa ja haluttujen tietojen etsimisessä.

Tutkielmani aineistot ovat pääsääntöisesti Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen tuottamaa materiaalia, jonka sain käyttöni tutkimuksen tekoa varten. Vain osa näistä aineistoista on vapaasti luettavissa avoimessa verkossa. Suurin osa materiaalista on sellaista taustatietoa, jota hankkeen työntekijät ovat keränneet omaa toimintaansa ja hankkeen itsearviointia ja raportointia varten. Näiden aineistojen suuresta määrästä sekä vaihtelevista esitys- ja arkistointitavoista johtuen niiden liittäminen tutkielmani liitteiksi ei ole mielekästä – monet keskeisimmistä aineistoistani ovat suuria tietomääriä sisältäviä Excel-taulukoita, joiden lisääminen tutkielmani liitteiksi olisi tarkoittanut useiden kymmenien sivujen liiteosiota. Samalla aineistojen luettavuus olisi kärsinyt. Tällaiset aineistot ovat saatavilla minulta pyydettyäessä. Verkossa olevien aineistojen kohdalla olen noudattanut tieteellistä viittaustapaa ja aineistot on listattu tutkielmani lähdeluetteloon.

Laadullinen tutkimus perustuu havainnoille ja niiden tulkitsemiselle. Yleisesti ottaen havaintoina voidaan Alasuutarin (2001, 32) mukaan pitää ”mitä tahansa vastaanottamaamme informaatiota: sitä mitä näemme, tunnemme, maistamme, kuulemme muilta tai luemme kirjasta.” Tieteellisessä tutkimuksessa havaintoja pyritään analysoimaan mahdollisimman objektiivisesti. Tavoitteena on tuottaa havaintojen pohjalta, ja aiempaa tietoa hyödyntäen, erilaisia tulkintoja käsiteltävästä ilmiöstä. Käytännössä täydellisen objektiivisuuden saavuttaminen on kuitenkin mahdotonta: havaintojen tulkintaa ohjaavat aina tulkitsijan ennakkokäsitykset ja aiempi tieto tutkittavasta aiheesta. Tämä Alasuutarin esitiedoksi nimeämä lähtöasetelma ohjaa tutkimusta esimerkiksi tutkimuskohteen, olennaisina pidettävien havaintojen ja analyysityökalujen valinnassa. ”Se, millaisia havaintoja tutkija tekee ja mitkä niistä ovat ongelmanasettelun kannalta olennaisia, riippuu sekä omaksutusta viitekehyksestä että tutkimusmetodista.” (Alasuutari 2001, 33–35.)

Maija Jäske toteaa väitöskirjassaan, että demokraattisia innovaatioita ja osallistuvaa demokratiaa tutkivat henkilöt tekevät jo tutkimuskohdetta valitessaan yhden esitiedon määrittämän valinnan arvioimalla ihmisten poliittisen osallistumisen niin tärkeäksi yhteiskunnalliseksi toiminnaksi, että sitä kannattaa tutkia (Jäske 2019, 49). Tutkielmassani tämä normatiivinen valinta näkyy tutkielman

teoreettisessa viitekehyksessä: vaikka teoriaosuudessa huomioidaan myös osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan kritiikki, arvioidaan Oulun hanketta ensisijaisesti osallistumiseen suopeasti suhtautuvia teorioita hyödyntäen. Toisaalta esitietoon ja lähtöoletuksiin liittyvän ongelman tunnistaminen sekä osallistumiseen kriittisesti suhtautuvien näkökulmien huomioiminen lisäävät tutkimuksen objektiivisuutta (Eskola & Suoranta, 2014, 17–18). Samalla tulee huomioida, että tutkimuskohteen kriittinen tarkastelu tuottaa parhaimmat tulokset olivatpa tutkijan lähtöoletukset millaisia tahansa – jos tutkija tai teoreetikko pitää lisääntyvää kansalaisten osallistumista hyvänä asiana, toivoo hän varmasti löytävänsä parhaan mahdollisen tavan lisätä osallistumista. Tällöin tutkimuskohteen katsominen ns. värityneiden lasien läpi ja tutkimuskohteen heikkouksien ohittaminen voivat tuottaa harhaanjohtavia tutkimustuloksia, jotka eivät palvele ketään toivotulla tavalla.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston ja teorian välinen suhde elää tutkimuskohteen ja käytettävien teorioiden mukana. Tutkielmani on hypoteesiton, mikä tarkoittaa sitä, ettei tutkimuksessa tehdä tutkimuskohteesta sellaisia ennakko-olettamuksia, joita tutkimuksella pyrittäisiin testaamaan tai todistamaan. Hypoteesittomuus on varsin yleinen tapa toteuttaa laadullista tutkimusta. (ks. Eskola & Suoranta 2014, 18–20.) Vaikka teorian rooli tutkimuskohteeni käsitteellistäjänä ja analyysin suuntaajana on vahva, perustuu tutkielmani *tutkimuskohteen* ymmärtämiselle ja selittämislle, ei siis teorian testaamiselle uudessa ympäristössä. Teoria kuitenkin antaa tukea ja välineitä ymmärtää aineistosta saatavia havaintoja.

3.1. Laadullinen ohjelma-arviointi

Laadullinen ohjelma-arviointi voidaan määritellä sellaiseksi tutkimustavaksi, jolla systemaattisesti tutkitaan toimintaohjelmien tehokkuutta niiden poliittisessa ja organisatorisessa ympäristössä (Rossi, Freeman & Lipsey 2004, 20). Toisin sanoen ”ohjelma-arviointi on tiedon keräämisen, analysoimisen ja käyttämisen prosessi, jolla pyritään ymmärtämään, kuinka ohjelma toimii ja/tai millaisia vaikutuksia sillä on vastaanottajiinsa, organisaatioihin ja yhteiskuntaan.”²⁴ (Nabatchi 2012, 13). Juuri muokkautuvaisuutensa ja hyödyllisyytensä takia ohjelma-arviointia käytetään paljon erilaisten politiikkaohjelmien toimeenpanon ja suoriutumisen arvioinnissa. Arviointi on kuitenkin usein niin arkipäiväinen tapahtuma, ettei sen menetelmällisiin taustoihin välttämättä kiinnitetä aina huomiota. (ks. Owen & Rogers 1999, 1–4.)

²⁴ “program evaluation is the process of collecting, analyzing, and using information to understand how a program is operating and/or the outcomes and impacts it is having on the recipients, organizations, and society.”

Ohjelma-arviointi voidaan jakaa erilaisiin osiin, joista tutkielmassani hyödynnän erityisesti prosessiarviointia, mutta myös jossain määrin vaikuttavuusarviointia. Prosessiarvioinnissa keskitytään siihen, kuinka prosessia/hanketta on suunniteltu, hallinnoitu ja toteutettu (Nabatchi 2012, 13). Tämä edellyttää, että arvioinnin kohteeksi on tarjolla riittävästi materiaalia. Prosessiarviointi voi onnistua ja olla uskottava vain, jos arvioitavasta prosessista on olemassa ennen toiminnan aloittamista tehty kirjallinen suunnitelma prosessin tavoitteista ja niiden saavuttamiseksi suunnitelluista keinoista. Suunnitelman lisäksi tarvitaan aineistoa, jonka pohjalta arvioida suunnitelman toteutusta käytännössä. (Owen & Rogers 1999, 24.) Vaikuttavuusarviointi puolestaan keskittyy nimensä mukaisesti prosessin/hankkeen vaikuttavuuden ja tulosten arviointiin (Nabatchi 2012, 13).

Oulun tapauksessa ohjelma-arvioinnilla pyritään selvittämään, kuinka Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke on pyrkinyt ja kuinka se on onnistunut rakentamaan eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Jako prosessi- ja vaikuttavuusarviointeihin tulee esiin tutkielmani tutkimuskysymyksissä, joihin sisältyvät sekä prosessi- että vaikuttavuusnäkökulmat: *kuinka Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen-hanke ilmentää osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan periaatteita* (prosessinäkökulma) ja *kuinka hankkeen toimintaperiaate soveltuu hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen* (prosessi- ja vaikuttavuusnäkökulma). Tutkielman kannalta vaikuttavuusarvioinnin haasteena on, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke loppuu virallisesti vasta 31.3.2019. Hankkeessa toteutettavat projektit kuitenkin loppuvat pääsääntöisesti vuoden 2018 loppuun mennessä ja osa toteutetuista projekteista on tullut päätökseen jo muutama vuosi sitten. Näin ollen joitain hankkeen tuloksia on mahdollista arvioida myös vaikuttavuusnäkökulmasta, mutta on selvää, että tulkinnat ja pohdinnat hankkeen merkityksestä Oulun kaupungin ja sen asukkaiden väliselle vuorovaikutukselle pitkällä aikavälillä jäävät olosuhteiden pakosta spekulaaation ja valistuneiden (perusteltujen) arvauksien tasolle.

Arviointi perustuu aina joillekin ennalta ilmoitetuille arviointikriteereille. Tutkielmassani kriteerit rakentuvat Fungin ja Wrightin valtuutetun osallistuvan hallinnan sekä Osbornen uuden julkisen hallinnan teorian keskeisten käsitteiden pohjalta (ks. Taulukko 3). Arvioinnin pääpaino on käytännönläheisyydessä, osallistujissa ja osallistumisessa, vuorovaikutuksessa, päätöksentekovallan hajauttamisessa, eri toimijoiden rooleissa hankkeen aikana ja uusien osallistumista tukevien toimintamallien toimeenpanossa. Käytännössä arviointi kulkee niin sanotusti yhdellä raiteella eli hanketta arvioidaan yhtenä kokonaisuutena eikä demokratia- ja hallintonäkökulmia käsitellä erillisinä vaan toisiaan tukevinä. Näkökulmien jyrkkä erottaminen sotisi aiemmin esiteltyjä teorioita vastaan,

sillä osallistumishankkeiden todettiin toimivan siltoina poliittisen päätöksenteon ja verkostomaisen hallinnan välillä.

Taulukko 3. Tutkielmani fokusoidut teemat, teemoihin liittyvät kysymykset, ja aineistot, joiden avulla voidaan vastata kyseiseen teemaan liittyviin kysymyksiin.

<i>Teema</i>	<i>Kysymys</i>	<i>Aineisto</i>
Käytännönläheisyys	<ul style="list-style-type: none"> Kuinka konkreettisten asioiden parissa hankkeen projektit toimivat? Voiko osallistujien olettaa tuntevan projektien aihepiirit? Kannustiko hanke tekemään uutta? 	<ul style="list-style-type: none"> Projektisuunnitelmat ja -sopimukset Hankkeen vuosikertomukset Verkkosivujen materiaali Projektien toteuttajien palautteet
Alhaalta ylös -osallistuminen	<ul style="list-style-type: none"> Kenelle hanke suunnattiin? Miten kohdennus näkyi (esim. viestintä)? Miten osallistujat valittiin? 	<ul style="list-style-type: none"> Hankesuunnitelma Projektisuunnitelmat ja -sopimukset Viestintäkanavien materiaali (FB, Instagram, www-sivut, Twitter) Vuosikertomukset
Vuorovaikutus ja deliberaatio	<ul style="list-style-type: none"> Miten ja keneltä ideat projekteihin kerättiin? Mitkä tahot osallistuivat missäkin projektien vaiheessa? Miten projektien toteuttajat (järjestötoimijat) kokivat yhteistyön Oulun kaupungin kanssa? 	<ul style="list-style-type: none"> Hankesuunnitelma Projektien tuottajien kokemuksia kokoava kysely Vuosikertomukset KAAOS-malli Hankkeen itsearviointi
Vallanjako (devoluutio) ja hankkeen koordinointi ja ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> Kuka/ketkä päättivät projektien teemoista ja valitsivat niille toteuttajat? Mitkä olivat projekteille ja niiden toteuttajille asetetut ehdot? → Toimijoiden roolien selventäminen: kuka ohjasi ketä ja miten? 	<ul style="list-style-type: none"> Hankesuunnitelma KAAOS-malli Projektien tuottajien kokemuksia kokoava kysely Vuosikertomukset Haastattelut Hankkeen itsearviointi

Taulukon kysymyksiin vastaamalla on tarkoitus saada kokonaisvaltainen kuva Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeesta, jotta tutkielmani johtopäätösosiossa pystytään perustellusti vastaamaan tutkielmani tutkimuskysymyksiin. Tutkielmani ottaa myös kantaa siihen, voidaanko Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanketta pitää demokraattisena innovaationa.

3.2. Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Tutkielmani tutkimusmenetelmänä toimii laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi on eräänlainen tutkimusmenetelmien jokapaikanhöylä, sillä se soveltuu tutkimusmenetelmäksi lähes mihin tahansa tekstimuotoiseen aineistoon. Sen avulla voidaan sanallisesti ja strukturoidusti kuvata dokumenttien sisältöä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Metodologisen väljyytensä takia sitä on käytetty erittäin runsaasti niin opinnäytetöissä kuin muissa tieteellisissä tutkimuksissa. Suomessa perusteellisinta työtä sisällönanalyysin kanssa ovat tehneet Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi, joiden teos *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (alkup. 2002, uusin painos 2018) löytyy useimpien menetelmää hyödyntäneiden tutkimusten lähdeluettelosta.

Politiikan tutkimuksen ja valtio-opin kannalta Tuomen ja Sarajärven teos on siinä mielessä ongelmallinen, että se on kirjoitettu hyödyntäen pääsääntöisesti terveydenhuolto- ja hoiva-alan esimerkkejä. On selvää, että terveydenhuollossa ja politiikassa teorioiden rooli ja aineistojen ja ratkaistavien ongelmien muodot eroavat usein toisistaan. Nämä erot tiedostaen pyrin hyödyntämään Tuomen ja Sarajärven teoksesta sellaisia kohtia, joiden uskon sopivan myös valtio-opin tieteenalalla tehtäviin tutkimuksiin. Omassa tutkielmassani sisällönanalyysi on selkeästi paras vaihtoehto tutkimusmenetelmäksi, sillä tutkielmani aineistojen muodoissa on runsaasti vaihtelua.

Sisällönanalyysin rakenne voidaan jaotella karkeasti kolmeen osaan, joista ensimmäinen on aineiston redusointi eli pelkistäminen. Pelkistämisvaiheessa saatavilla olevasta tiedosta karsitaan pois tutkimuksen kannalta epäolennaiset kohdat. Tämän jälkeen siirrytään aineiston ryhmittelyyn eli klusterointiin. Ryhmittelyssä etsitään aineistossa toistuvia tietoja, jotka voidaan erottaa ja tiivistää omaksi havaintojen joukokseen. Kolmannessa vaiheessa eli abstrahoinnissa näistä havaintojoukkoista muodostetaan, tai niihin sovelletaan, teoreettisia käsitteitä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 112–115.)

Tuomi ja Sarajärvi erittelevät sisällönanalyysin kolme muotoa, jotka perustuvat aineiston ja teorian rooliin tutkimuksessa. Analyysitavat ovat aineistolähtöinen-, teoriaohjaava ja teorialähtöinen sisällönanalyysi. Lyhyesti määriteltynä aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä tutkijan tekemä päättely on induktiivista (yksityisestä yleiseen) eli tutkija rakentaa teoreettisia malleja aineistostaan tekemien havaintojen pohjalta. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä kyse on puolestaan teorian perusteella syntyvien hypoteesien testaamisesta eli deduktiivisesta (yleisestä yksityiseen) päättelystä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–101.)

Tässä tutkielmassa käytössä on *teoriaohjaava* sisällönanalyysi, jossa teorian roolina on toimia apuna tutkimuksen jäsentelyssä ja aineistojen analysoinnissa. Erona teorialähtöiseen tutkimusmenetelmään

on se, että teoriaohjaavassa tutkimuksessa teoreettinen viitekehys ei määrittele aineiston ja siitä valittavien analyysiyksiköiden valintaa eikä teorioiden pohjalta muodosteta hypoteeseja. Näin ollen teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä tutkimuksen eteneminen tapahtuu aineisto edellä, mutta valmiita teoreettisia käsitteitä ja argumentteja hyödyntäen. Myös tutkimuksen johtopäätökset rakentuvat ikään kuin kahdesta osasta: aineiston analyysistä, joka liitetään teoreettiseen viitekehykseen ja käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98–101.) Tutkielmani ei siis pyri todistamaan Fungin ja Wrightin peruseriaatteiden ja osallistumisjärjestelmän ominaisuuksien toimivuutta Oulussa, vaan tutkimuskohdetta lähestytään omana kokonaisuutenaan taulukon 3 mukaisesti.

Yhteenvedona tulee kuitenkin todeta, että koska tutkielmassani on kyse laadullisesta, teoriaohjaavasta ja yhteen tiettyyn tapaukseen keskittyvästä tutkimuksesta, ei tutkielmani tule tuottamaan absoluuttista totuutta siitä, kuinka Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke onnistui ja voidaanko saman toimintamallin olettaa toimivan jossain toisessa ympäristössä. On täysin mahdollista, että saatavilla olevan aineiston, tutkijan tekemien näkökulmavalintojen tai muiden tutkimuksen kulkuun vaikuttavien tekijöiden seurauksena arvioinnin tulos ei vastaa kaikkien hankkeeseen osallistuneiden ihmisten näkemystä hankkeen meriiteistä tai heikkouksista (ks. Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 28). Tutkimuksen tulee kuitenkin olla niin avoin, perusteellinen ja objektiivinen kuin mahdollista, jotta se pystyy tuottamaan uskottavaa ja hyödyllistä tietoa siitä näkökulmasta, joka tutkimukselle on valittu ja joka on myös tutkielman teoria- ja menetelmäluvuissa kuvattu. Alasuutari (1999, 43–44) tiivistääkin laadullisen tutkimuksen perusteet seuraavasti:

”Esitetyt väitteet asioiden tilasta tulee perustella ja todistaa havaintoaineiston avulla. Sikäli kuin tutkimuksen tavoitteeksi ei ole asetettu vain tapahtumien kuvaamista tai niiden yleisyyden kartoittamista, vaan tarkoituksena on myös etsiä entistä parempia tapoja ymmärtää ja selittää niitä, se ei voi pitäytyä kritiikittömästi arkielämän selitysmalleihin ja viitekehyksiin. Sen tulee kaiken aikaa asettaa [arkielämän selitysmallit] kyseenalaisiksi ja tehdä näkyviksi ne esioletukset, joihin ne perustuvat. Muussa tapauksessa [tutkimus] ei kykenisi kertomaan mitään sellaista, mitä emme jo tutkimatta tietäisi.”

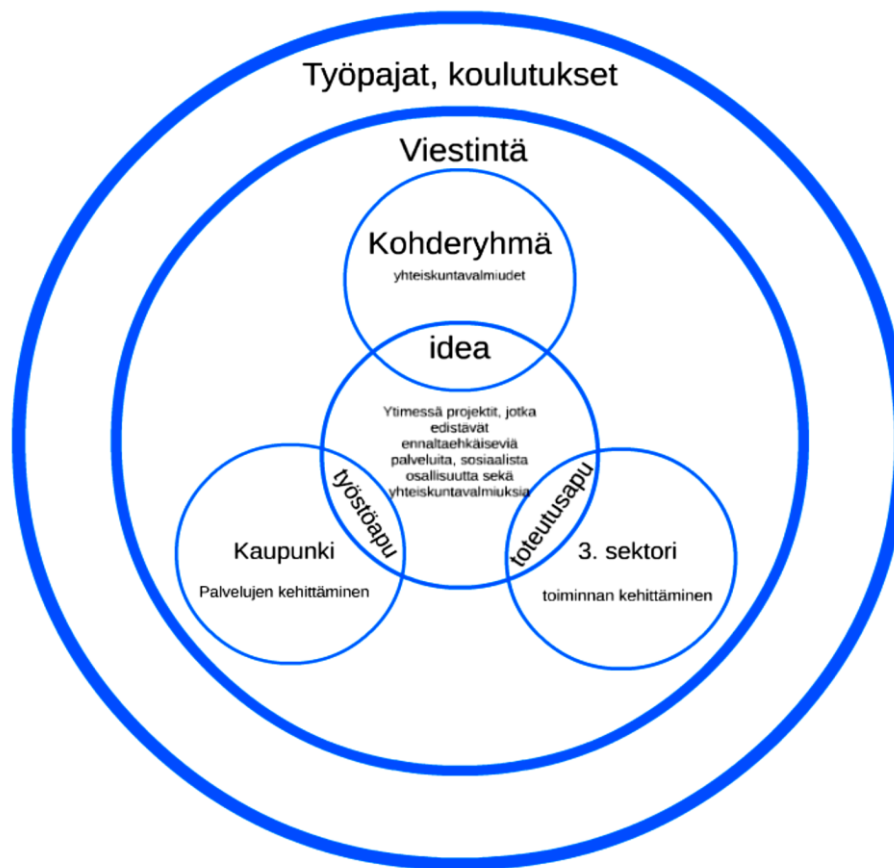
4. OULUN KUNTALAISLÄHTÖINEN KAUPUNKIKEHITTÄMINEN -HANKE

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke (jatkossa KuKa-hanke) toimi vuosina 2015–2019 osana Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluiden Projektitoimistoa. Hankkeen ydintoiminta perustui myöhemmin analysoitavalle KAAOS-toimintamallille, jonka nimi on lyhenne sanoista KAnsalaisAktiivisuus ja OSallisuus. KAAOS-toiminnan (projektit ja tapahtumat) lisäksi hanke järjesti työpajoja, seminaareja ja yhteistyöprojekteja Oulun alueella toimiville yhdistyksille ja julkisen sektorin organisaatioille ja niiden työntekijöille. Hankkeen kohderyhmänä olivat ensisijaisesti 15–29 -vuotiaat heikommassa työmarkkina-asemassa olevat oululaiset sekä alueella toimivat yhdistykset ja järjestöt (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019a). Hankkeen tavoitteita puolestaan olivat:

- sosiaalisen osallisuuden lisääminen
- kuntalaisten yhteiskuntavalmiuksien nostaminen
- kunnan palveluntuotannon kehittäminen
- kestävän kumppanuuden kehittäminen kaupunkiorganisaation ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. (Oulun kaupunki 2015.)

Tutkielmani analyysi painottuu kolmeen viimeiseen tavoitteeseen, sillä kuten tutkielman taustoitusluvussa (luku 1.1.1. *Sosiaalinen osallisuus*) todettiin, osallisuus on luonteeltaan alati muuttuva ja erittäin henkilökohtainen tunne tai kokemus. Tästä johtuen sen vahvistumisen arviointi on mahdotonta ilman hankkeeseen osallistuneiden ihmisten läheistä ja pitkäaikaista seuranta. Toisaalta arvioimalla hanketta (yksilötason arvioinnin sijaan) kokonaisuutena voidaan löytää sellaisia hankkeen toimintamallin ominaisuuksia, joiden voi olettaa vahvistaneen osallistujien osallisuuden kokemusta.

70 % KuKa-hankkeen rahoituksesta tuli Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) ja loput 30 % Oulun kaupungilta. Kuka-hanke sijoittui ESR:n toimintalinja viiden ”Sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta” alle ja hanke pyrki vastaamaan erityistavoite 10.1:n mukaisesti työelämän ulkopuolella olevien työ- ja toimintakyvyn parantamiseen (Oulun kaupunki 2015; EU 2014, 48). ESR:n toimintalinjan tavoitteiden lisäksi hanke toteutti Oulun kaupungin strategiaa, jonka kärkiteemoja ovat asukkaiden osallistumisen lisääminen, lasten ja nuorten aseman sekä monimuotoisen kaupunkikulttuurin vahvistaminen. KuKa-hankkeen toiminnan keskiössä olivat hankkeen kautta rahoitetut KAAOS-projektit. Toimintaa tuettiin osallistujien kouluttamisella ja aktiivisella viestinnällä (Kuva 2).



Kuva 2. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen toimintaperiaate hankkeen työntekijöiden kuvaamana. Keskellä teksti: "Ytimessä projektit, jotka edistävät ennaltaehkäiseviä palveluita, sosiaalista osallisuutta sekä yhteiskuntavalmiuksia."

4.1. KAAOS-projektien vaiheet

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen ydintoimintaa olivat KAAOS-haaste ja KAAOS-pikakokeiluprojektit. KAAOS-haasteen kautta toteutettujen projektien budjetti oli 20 000 euroa projektia kohden, kun taas kevyempien pikakokeilujen budjetit vaihtelivat 2500 ja 6000 euron välillä. Alun perin tavoitteena oli tarkoitus toteuttaa yhteensä 72 projektia, mutta lopulta projekteja vietiin läpi 42 kappaletta. Tämän lisäksi kahdelle projektille myönnettiin rahoitus, mutta projektit eivät toteutuneet.²⁵

KAAOS-pikakokeilut

Kaaos-pikakokeilujen tarkoituksena oli madaltaa paikallisen kokeilutoiminnan kynnystä sekä testata ja kehittää KuKa-hankkeen luomaa rahoitus- ja kilpailutusmallia, jonka kautta hanke pystyi

²⁵ Hankkeen verkkosivuilla projekteihin on laskettu myös muutamia hankkeen päättäneeseen Kaupunkimme-festivaaliin liittyneitä tapahtumia. Näistä tapahtumista ei kuitenkaan ollut tutkielman kirjoittamisen aikaan saatavilla projektisopimuksia, minkä vuoksi niitä ei ole tässä laskettu KAAOS-projekteiksi.

myöntämään rahaa toteuttamiskelpoisille projekteille ilman pitkäkestoisia tai tiettyyn vuodenaikaan sidottuja rahoitushakuprosesseja ja raskasta byrokratiaa.

Hankkeessa toteutetut KAAOS-pikakokeilut jakautuivat viiteen vaiheeseen. Vaiheet on kuvattu alla olevaan kuvioon (Kuva 3). Kuviossa sinisellä värillä on kuvattu ne projektien vaiheet (1, 2 & 5), joissa toimijoina oli pääsääntöisesti kaupunkiorganisaation edustajia tai yhdistysten ja järjestöjen vakituista henkilökuntaa. Vihreä väri puolestaan edustaa niitä vaiheita (3 & 4), joissa kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet olivat suurimmat.

Ensimmäisessä vaiheessa kansalaisilta ja yhdistyksiltä kerättiin ideoita, joiden avulla voitaisiin parantaa 15–29-vuotiaiden heikommassa työmarkkina-asemassa olevien nuorten osallisuutta, ja luoda uusia kiinnostavia palveluita ja tapahtumia. Ehdotuksia saivat tehdä ketkä tahansa, mutta projektien toteutusta varten ratkaisuja toivottiin erityisesti 3–5 henkilön tiimeiltä, joissa oli mukana jokin yhdistys- tai järjestötoimija. Ehdon syynä oli se, että KuKa-hankkeen projektien toteuttajille myöntämiä avustuksia pystyi maksamaan vain rekisteröityneille toimijoille, ei siis yksityishenkilöille.

Saatuana idean tiimien tuli täyttää projektilomake/-suunnitelma, jossa tuli eritellä projektien tavoitteet, haettu rahoitus ja toteutustapa sekä se, miten projekti kehittäisi sen toteuttajan toimintaa ja mikä on julkisen palveluntuottajan (kaupunki) rooli projektissa. Projektisuunnitelmien tavoitteena oli karsia liian yleiset tai abstraktit ideat. Tämä myös mainittiin projektilomakkeessa, jossa todettiin, että projektisuunnitelman tulee tarjota konkreettisia ja toteutettavissa olevia ratkaisuja osallisuuden lisäämiseen.

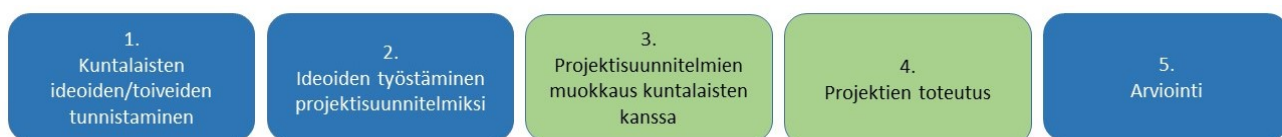
Kolmannessa vaiheessa tiimien lähettämiä projektisuunnitelmia kehitettiin edelleen työpajoissa. Työpajojen osallistujiksi kutsuttiin aina kohderyhmään kuuluvia nuoria ja asiantuntijoita pyrkien mahdollisimman suureen kuntalaisten edustukseen. Työpajoissa osallistujat arvioivat ja kommentoivat projektisuunnitelmia, minkä ansiosta alkuperäisen idean lähettäjät saivat vielä muokata suunnitelmiaan haluamallaan tavalla. Työpajoihin osallistuneet nuoret tai asiantuntijat eivät siis itse suoraan muokanneet projektisuunnitelmaa, vaan antoivat näkemystensä perusteella erilaisia kommentteja ja ehdotuksia. Toisaalta alkuperäisissä projektiryhmissä oli usein jo lähtökohtaisesti mukana kohderyhmään kuuluvia nuoria ja asiantuntijoita. Työpajoissa projektien kehittämisen selkärankana toimineet kriteerit olivat:

- Idean uutuusarvo: ensisijalla sisällöllisesti uudet ehdotukset ja yhdistykset, jotka eivät olleet aiemmin toteuttaneet KAAOS-projektia
- Mitattavuus: onko projekteille asetettu järkevät mittarit

- Monistettavuus: voisiko projekti toimia myös muualla
- Toteutettavuus: suunnitelman ja budjetin realistisuus (pikakokeiluissa 2500–6000 euroa)
- Kiinnostavuus: kokivatko työpajoihin osallistuneet kohderyhmäläiset projektin kiinnostavaksi. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019b.)

Lopulliset ehdotukset lähetettiin tämän jälkeen kuntalaisista ja asiantuntijoista koostuneelle raadille arvioitavaksi. Raati päätti toteutukseen päätyvistä projekteista, joiden kanssa Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke solmi projektisopimuksen. Sopimukseen kirjattiin projektin tavoitteet ja toteutustapa ja siinä sovittiin projektituen maksamisesta KuKa-hankkeelta projektia toteuttavalle kolmannen sektorin toimijalle. Useimmissa projekteissa rahoitus jakautui kahteen osaan, joista ensimmäinen osa maksettiin projektin alkaessa ja toinen osa sovittujen toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen.

Neljännessä vaiheessa yhdistykset ja järjestöt toteuttivat KAAOS-pikakokeiluprojektin. Kuntalaisille neljäs vaihe antoi mahdollisuuden osallistua erilaisiin tapahtumiin ja kehittää tietoaan ja taitojaan projektien teeman mukaisesti. Useissa projekteissa projektien toteuttajiksi rekrytoitiin kohderyhmään kuuluvia nuoria, jotka saivat projektien kautta oppia ja työkokemusta tapahtumajärjestämisestä. Toteutuksen aikana myös kerättiin tietoa osallistujamäärästä ja haastateltiin muutamia projektiin osallistuneita henkilöitä. Projektin toteutuksen jälkeen tuottajat arvioivat projektin onnistumista, kohdattuja haasteita sekä yhteistyötä KuKa-hankkeen kanssa. Hankkeen työntekijät puolestaan arvioivat projektien tuotoksia ja vaikuttavuutta suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin sekä keräsivät tietoa kohderyhmän osallisuuden ja kansalaisvalmiuksien kehittymisestä esimerkiksi haastattelujen avulla. Haastatteluja tehtiin kuitenkin vain muutamille ihmisille, joten projektien vaikuttavuuden arviointi oli pitkälti projektia toteuttaneiden toimijoiden itsearvioinnin varassa.²⁶



Kuva 3. Projektien vaiheet Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeessa. Mukailten Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019b.

²⁶ Tutkielmassani keskityn nimenomaisesti projekteja toteuttaneiden toimijoiden antamaan palautteeseen. Perustelen päätöksen sillä, että osallistujien haastatteluja kerättiin vähemmän ja eivätkä ne olleet muodoltaan yhtä strukturoituja kuin projektien toteuttajien antama palaute. Tästä johtuen osallistujien haastattelujen vertailtavuus on heikompi. Lisäksi hankkeen toiminnan arvioinnin kannalta on tärkeämpää keskittyä niihin yhteistyötahoihin, joiden kanssa hanke oli KAAOS-toiminnan kautta suorassa vuorovaikutuksessa (projekteja toteuttaneet yhdistykset).

KAAOS-haaste

Pikakokeilujen lisäksi KuKa-hankkeen aikana järjestettiin yhteensä kolme KAAOS-haaste nimellä kulkenutta ratkaisukilpailua, joissa yhdistykset kilpailivat 20 000 euron projektirahoituksesta. Ensimmäisillä kahdella kokeilukerralla KAAOS-haasteen vaiheet etenivät pitkälti samoin kuin KAAOS-pikakokeiluissa. Kilpailuun osallistuneet toimijat muotoilivat kansalaisten osallisuutta lisäävät ideansa projektisuunnitelmien muotoon, jonka jälkeen tavoitteiltaan KuKa-hankkeen tavoitteiden ja arvojen mukaiset ehdotukset etenivät muokkaus/työstämisvaiheeseen. Työpajoissa kansalaisista ja asiantuntijoista koostuneet raadit kommentoivat ehdotuksia. Työstämisen jälkeen raati valitsi toteutettavat projektit. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019c.)

KAAOS-haasteen kautta toteutettuja projekteja olivat Puolivälinkankaan suuralueen asukasyhdistys ry:n *Työkylpyläiset lähiöinnostajina*, Oulun katutaide ry:n *Katutaidelähiöt - Summer of Street Art*, urheiluseura JS Herculesin *Lähiörähinä ja eSport Kaaos*, Nuorten ystävät ry:n *DreamTeam*, Veeran Verstas ry:n *KAAOS-lava*²⁷ ja Hyvän mielen talo ry:n *Mun kaupunki - Reseptit nuorten vaikuttamiseen*. Näin ollen projektien teemat vaihtelivat katutaiteen ja liikuntamahdollisuuksien lisäämisestä kuntalaislähtöiseen tapahtumatuotantoon ja monipuoliseen mediavaikuttamiseen.

Kolmannelle KAAOS-haasteen toteutuskerralle hanke sai kumppanikseen Oulun alueen paikallislehden, Kalevan. Kalevan mukaantulo lisäsi projekteihin uuden vaiheen: avoimen yleisöäänestyksen. Kuntalaisten ja asiantuntijoiden raati oli edelleen vastuussa projektien työstämisestä ja ensimmäisen vaiheen seulonnasta, mutta Kalevan internetsivuilla järjestetty äänestys antoi kenelle tahansa kiinnostuneelle mahdollisuuden tutustua KAAOS-haasteen kautta tulleisiin ehdotuksiin ja äänestää kahdeksasta projektisuunnitelmasta kolme parasta projektia viimeiseen työstövaiheeseen. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019c.) 10 päivän aikana ääniä annettiin 2794 kappaletta. Äänestyksen ylivoimainen voittaja oli *Kaaoslava2*-projekti, joka keräsi 43,9 % kaikista äänistä. Kakkoseksi sijoittui *eSports* ja kolmanneksi *Mun kaupunki*. Kaikki kolme projektia saivat 20 000€ rahoituksen eli yleisöäänestyksen tulos toteutui.

4.2. Muut toimintamenetelmät

Vaikka KAAOS-projektit olivat Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen näkyvin osa, järjesti hanke myös paljon muuta toimintaa. Tämän taustatyön tarkoituksena oli tehdä toimintamallia tutuksi niin kaupunkiorganisaatiossa kuin sen ulkopuolella, jotta hankkeen aikana kehitetyt

²⁷ Kaaoslava-projekti järjestettiin pikakokeiluna vuonna 2017. Vuotta myöhemmin sama konsepti voitti KAAOS-haasteen yleisöäänestyksen ja sai näin ollen 20 000€ rahoituksen kesälle 2018. Tämä teki Kaaoslavasta ainoan projektin, jota rahoitettiin hankkeen kautta kahdesti eri hakukerroilla.

toimintatavat vakiintuisivat osaksi kaupungin ja alueella toimivien järjestöjen toimintaa. Seuraavat tiedot erilaisista toimintatavoista ja hankkeen aikana toteutetuista perustuvat hankkeen menetelmäkäsikirjan luonnokseen ja hankkeen päiväkirjaan.

LuovaKAAOS-toiminta, KAAOS-klubit ja ”10 minuutin työpajat”

LuovaKAAOS-toiminta ja KAAOS-klubit tarkoittivat yksittäisiä tapahtumia ja työpajoja, jotka toimivat hankkeen markkinoinnissa ja kohderyhmän osallistamisessa harrastusmahdollisuuksien ja kulttuurielämysten avulla. LuovaKAAOS-tapahtumien ohjelman suunnittelusta ja toteutuksesta vastasivat pääosin yhdistykset, mutta tapahtumiin osallistui KuKa-hankkeen projektityöntekijöitä. Näin ollen tapahtumat toimivat ne eräänlaisina KAAOS-projektien promootiotapahtumina niin kuntalaisille kuin yhdistyksille. KAAOS-klubeilla puolestaan oli mukana esiintyjä, jonka keikan yhteydessä markkinoitiin hanketta.

”10 minuutin työpajat” olivat puolestaan nimensä mukaisesti lyhyitä tiedonkeruu- ja vuorovaikutustilanteita, joissa hanketyöntekijät jalkautuivat kaupungille keskustelemaan oululaisten kanssa kaupunkikehittämisestä. Käytännössä työpajat toimivat esimerkiksi siten, että ohikulkijat saivat kirjoittaa post-it-lapuille ideoitaan ja ehdotuksiaan kaupungin kehittämiseksi. Halukkaat saivat myös pohtia konkreettisia toimia näiden ideoiden toteuttamiseksi.

Tutkimusmatkat omaan kaupunkiin ja Master Class -tapahtumat

Benchmarkingia eli oman toiminnan vertaamista jonkin toisen tahon toimintaan käytetään yleisesti organisaation toiminnan kehittämiskeinona. KuKa-hanke järjesti toimintansa aikana kolme tällaista benchmarking tai tutustumismatkaa, joiden aikana kaupunkiorganisaation työntekijät eri palvelualueilta kiersivät Oulun keskustan ja lähialueiden yhdistysten toimitiloja. Tutustumismatkojen lisäksi kaupungin peruspalveluiden johtotiimeille järjestettiin suunnitelmatyöpajoja, joissa käytiin läpi, ideoitiin ja selkeytettiin suunnitelmia kaupunkialueiden kehittämiseksi ja johtamistyön tukemiseksi.

Master Class -tapahtumat puolestaan olivat epämuodollisia asiantuntijapuheenvuoroja, joissa tutustuttiin jokaisella tapahtumakerralla yhteen tiettyyn aiheeseen. Tapahtumat toimivat keskustelun virittäjinä ja verkostoitumistilaisuuksina, minkä lisäksi niiden tavoitteena oli auttaa hahmottamaan tunnistettujen ongelmien juurisyitä. Tapahtumien aiheina olivat esimerkiksi matkailun ja kaupunkikulttuurin kehittämisen suhde, suunnitelmallisen kehittämisen työkalut, kaupunkilaisten äänen vahvistaminen kaupungin organisaatioissa, tietokonepelien tekniikan hyödyntäminen kaupunkien yhteissuunnittelussa ja nuorten osallisuuden vahvistaminen. Kaikille avoimissa Master

Class -tilaisuuksissa puhujina oli niin suomalaisia kuin ulkomaalaisia tutkijoita ja kaupunkikehittämisen ammattilaisia. (ks. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019d.)

4.3. Yhteenveto ja askelmerkit analyysia varten

Jo hankkeen lyhyestä kuvauksesta voidaan huomata, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen toiminta perustui erilaisiin yhteistyöverkostoihin ja vuorovaikutukseen useiden toimijoiden välillä. Kolmen ja puolen vuoden aikana hankkeessa kehitettiin lukuisia erilaisia toimintamalleja, jotka muovautuivat ja kehittyivät karttuneen kokemuksen myötä. Samalla tulee muistuttaa, että yksittäisten projektien, tapahtumien ja työpajasarjojen kesto oli koko hankkeen ajan varsin lyhyt, minkä vuoksi eri toimijat osallistuivat hankkeeseen eri vaiheissa ja eri tavoin.

Tämä tekee hankkeesta toisaalta erittäin mielenkiintoisen tutkimuskohteen, mutta toisaalta asettaa haasteita näkökulman valinnalle – mikä kaikki on olennaista ja mihin hankkeen arvioinnissa tulee keskittyä? Onko hyödyllisempää esimerkiksi vertailla muutamaa yksittäistä saman toimintamallin kautta syntynyttä projektia keskenään etsien niistä onnistumisia ja epäonnistumisia, vai arvioida koko hanketta ja toimintamallia yleisemmällä tasolla? Tässä tutkimuksessa valitaan jälkimmäinen vaihtoehto ja analyysi rakennetaan teoriaosiossa käsiteltyjen teemojen ympärille.

5. ANALYYSI

Tutkielmani analyysi jakautuu viiteen alalukuun, jotka mukailevat suurelta osin Archon Fungin ja Erik Wrightin valtuutetun osallistuvan hallinnan teorian painopisteitä. Tutkielmani luvut ovat viestintä, käytännönläheisyys ja projektien keston vaikutukset tavoitteiden saavuttamiseen, alhaalta ylös -osallistuminen, vuorovaikutus ja deliberaatio ja vallanjako. Analyysin tulokset perustuvat tietoihin, jotka on kerätty ja analysoitu useista eri aineistoista. Aineistoina toimivat mm. hankkeen rahoitushakemus, toiminta- ja viestintäsuunnitelmat, hankkeen päiväkirja, joukko hankkeen projektityöntekijöiden tekemiä haastatteluja, projekteja toteuttaneiden yhdistysten palautteet, hankkeen viestintämateriaalit ja julkaisut, hankkeen menetelmäkäsikirjan luonnos ja projektien projektisopimukset.

5.1. Viestintä

KuKa-hankkeen kohderyhmät jakoutuivat neljään joukkoon. Ensimmäisenä kohderyhmänä toimivat 15–29-vuotiaat oululaiset heikommassa työmarkkina-asemassa olevat nuoret ja nuoret aikuiset. Toinen kohderyhmä olivat Oulun alueen yhdistykset ja järjestöt ja kolmas puolestaan kaupungin peruspalveluiden työntekijät ja johtohenkilöt. Lisäksi hanke pyrki herättämään mielenkiintoa kuntademokratiasta ja kuntalaislähtöisyydestä kiinnostuneissa toimijoissa Oulun alueen ulkopuolella.

Hankeviestinnän päämääriä ovat hankkeesta tiedottaminen ja osallistujien houkuttelevaaminen. Näiden päämäärien saavuttamista arvioidessa kiinnitetään huomiota seuraaviin asioihin:

- 1) Oliko viestintä monipuolista ja hyödynsikö se erilaisia viestintäkanavia?
- 2) Oliko viestintä selkeää ja houkuttelevaa?
- 3) Kuinka hankkeen kohderyhmien piirteet näkyivät hankkeen ulkoisessa viestinnässä eli miten viestintä suunnattiin kohderyhmille?

5.1.1. Digitaalinen viestintä ja sosiaalinen media

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke käytti digitaalisessa viestinnässään useita eri kanavia, mutta teki sen ”Kaaos”-nimen alla. Virallinen Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -nimi korvautui näin ollen helpommin markkinoitavalla ja lyhyemmällä nimellä. Poikkeuksena sääntöön toimivat hankkeen Facebook-sivut, joissa käytettiin virallista nimeä. ”Kaaos”-nimen käyttö yhtenäisti hankkeen nimen ja käytetyn toimintamallin (KansalaisAktiivisuus ja OSallisuus eli KAAOS).

Hankkeen tärkeimpänä tiedotuskanavana toimivat sen kotisivut (kaaosta.fi), joiden kautta kuka tahansa sai tietoa hankkeen toiminnasta, tavoitteista, rahoituksesta ja ajankohtaisista asioista. Sivuilta

löytyivät tiedot KAAOS-pikakokeilujen ja KAAOS-haasteen tavoitteista, säännöistä ja hakuajakatauluista. Sieltä myös pystyi lukemaan selostukset projektien teemoista sekä lyhyet kuvaukset jo toteutetuista ja käynnissä olleista projekteista. Mielenkiintoisena lisänä hankkeen työntekijät kirjoittivat sivustolle blogia, jossa muun muassa julkaistiin hankkeen vuosikertomukset toiminnan aktiivisimmilta vuosilta 2016, 2017 ja 2018²⁸. Lisäksi blogissa käytiin varsin avoimesti läpi hankkeen aikana ilmenneitä haasteita sekä raportoitiin onnistumisista ja koetuista ”ahaa”-elämyksistä.

Kotisivujen lisäksi KuKa-hanke näkyi ja kuului laajasti sosiaalisessa mediassa. Hankkeelle perustettiin Twitter, Instagram ja Facebook-sivut, joissa jaettiin materiaalia ja mainostettiin tulevia tapahtumia, projektirahoitushakuja sekä seminaareja. Twitterissä ”KAAOSOulu” (@UrbanCLLOulu) julkaisi marraskuun 2015 ja joulukuun 2018 välillä 90 kertaa, mutta määrät nousivat huomattavasti Facebook- ja Instagram-tileillä. Erityisesti nuorten suosiossa olevassa kuvapalvelu Instagramissa ”KAAOSOulu” (@kaaosoulu) oli julkaissut helmikuuhun 2019 mennessä peräti 243 kuvaa tai videota. Tämä tarkoittaa, että toimikautensa aikana hankkeen Instagram-tilin kautta julkaistiin keskimäärin 1–2 kuvaa viikossa. Facebookin puolella julkaisujen määrää ei ollut saatavilla, mutta määrän voi arvioida olevan yhtä suuri tai suurempi kuin Instagramin puolella. Tämä johtuu siitä, että useille projekteille luotiin omat tapahtumasivut. Lisäksi tapahtumia mainostettiin aktiivisesti myös hankkeen virallisen profiilin Facebook-seinällä.²⁹

Sosiaalisen median lisäksi KuKa-hanke sai palstatilaa myös eräässä Oulun alueen keskeisimmässä mediassa eli sanomalehti Kalevassa. Kalevan verkkosivuilta löytyy hankkeen nimellä 25 uutista, menovinkkiä tai artikkelia, jotka liittyvät Kaaos-toimintaan. Yhteistyö paikallislehden kanssa huipentui KAAOS-haasteen yleisöäänestyksessä. Äänestyksessä annetut lähes 2800 ääntä todistavat, että näkyvyys innoitti ihmisiä myös osallistumaan hankkeen toimintaan ja kantamaan kortensa kekoon kaupunkikehittämisen ja nuorten sosiaalisen osallisuuden lisäämisen puolesta.

Määrällisesti arvioituna voidaankin todeta, että KuKa-hankkeen digitaalinen viestintä oli aktiivista ja hyödynsi useita eri julkaisualustoja. Viestinnän kivijalkana toimineet kotisivut antoivat tietoa ajankohtaisista tapahtumista, mutta myös laajemmin hankkeen taustoista ja tavoitteista. Sosiaalisen median puolella sisältö oli runsasta ja julkaisuformaatiltaan vaihtelevaa. Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon, että suurin osa yksittäisten projektien tiedotusvastuusta kuului projektien toteuttajille eli

²⁸ Hanke alkoi vuoden 2015 lokakuussa ja päättyi vuoden 2019 maaliskuussa. Näiden vuosien aikana KAAOS-toimintaa toteutettiin huomattavasti vähemmän kuin vuosina 2016–2018.

²⁹ Hankkeen projektityöntekijät jakoivat KuKa-hankkeen sosiaalisen median sisältöjä myös omilla kanavissaan, jolloin hankkeen sosiaalisen median kattavuus syveni ja levisi myös verkostoitumisportaali LinkedIniin.

yhdistyksille ja järjestöille, jotka markkinoivat toteuttamiaan projekteja omien kotisivujensa ja sosiaalisen median kanaviensa kautta. Koska hankkeen kautta rahoitettujen projektien toteuttajat vaihtelivat projektista toiseen, voidaan hankkeen digitaalisen viestinnän kattavuutta pitää erittäin laajana.

5.1.2. Jalkautuminen ja Kaupunkitila

Digitaalisen viestinnän ongelmana on, että ihmisten tiedot, taidot ja mahdollisuudet käyttää elektronisia apuvälineitä vaihtelevat. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen viestintä ei kuitenkaan rajoittunut verkkoympäristöön, vaan hankkeen projektitiimi jalkautui useita kertoja kohderyhmän pariin tiedottamaan ja keskustelemaan hankkeesta ja kuulemaan yksittäisiä kuntalaisia ja yhdistyksiä. Lisäksi vuonna 2018 hanke sai neljän kuukauden ajaksi käyttöönsä Oulun keskustassa keskeisellä paikalla sijanseen kiinteistön. Tästä Kaupunkitilaksi nimetystä toimitilasta muodostui kevään 2018 ajaksi hankkeen tukikohta, johon kuntalaisilla oli vapaa pääsy ja jossa järjestettiin hankkeeseen liittyneitä työpajoja ja pieniä kuntalaislähtöisiä tapahtumia. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018a; 2018b.)

Oma viestinnällinen roolinsa oli myös etenkin hankkeen alkuvaiheessa järjestetyillä lyhyillä LuovaKAAOS-tapahtumilla, KAAOS-klubeilla ja ”10 minuutin työpajoilla”. Tapahtumia järjestettiin keskeisillä paikoilla, muun muassa Oulun pääkirjastossa, jossa ihmiset saivat ohi kulkiessaan kirjoittaa post-it-lapuille ideoitaan Oulun kaupungin ja nuorten sosiaalisen osallisuuden kehittämiseksi. LuovaKAAOS-tapahtumissa yhdistykset tuottivat erilaisia muutaman tunnin mittaisia tapahtumia, joissa osallistujat pääsivät esimerkiksi kokeilemaan erilaisia harrastuksia seinäkiipeilystä sirkukseen ja valokuvauksesta luovaan kirjoittamiseen.

Toisaalta jalkautumisia suunniteltiin myös yhdistysten huomion keräämiseksi. Eräs erinomainen hankkeessa toteutettu idea olivat ”tutustumismatkat omaan kaupunkiin”, joiden aikana kaupunkiorganisaation työntekijät vierailivat yhdistysten ja järjestöjen tiloissa ympäri Oulua keskustelemassa kaupunkikehittämisestä ja yhteistyön mahdollisuuksista (ks. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018c). Oivallusta lähteä tutustumaan alueen kansalaisyhteiskunnan toimijoihin voi pitää rohkeana ja konkreettisena avauksena yhteistyölle. Tutustumiskierroksen ansiota tai ei, useat kierroksen ”kohteista” eli yhdistyksistä toteuttivat hankkeen aikana KAAOS-projekteja.

KuKa-hankkeen omasta toimitilasta eli Oulun keskustassa sijanneesta Kaupunkitilasta todetaan hankkeen nettisivujen blogissa seuraavaa:

”Kaupunkitila oli myös vahvasti hankkeemme toiminnallisen viestinnän toimenpide, jolla halusimme lisätä KAAOS-toiminnan tunnettavuutta sekä kehittämistyössä syntyneitä menetelmiä ja oivalluksia. --- Kaupunkitila mahdollisti vapaamuotoisia kaupunkilaisten kohtaamisia, joita voisi kutsua uuden ajan kyläilykulttuuriksi: keskustelua sekä kuulumisten ja ajatustenvaihtoa ei-kaupallisessa tilassa, jossa kahvikin on ilmaista ja sohvat kutsuvat.” (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018b.)

Kaupunkitila sai runsaasti positiivista palautetta. Se lisäsi hankkeeseen tutustumisen helppoutta ja teki hankkeesta osan kaupunkilaisten arkea. Hankkeen vuosikertomuksen 2018 mukaan tilassa käytyjen keskustelujen pohjalta syntyi esimerkiksi Pelikahvila-niminen kolmen lautapeli-illan tapahtumasarja, jonka toteuttivat paikalliset lukiolaispojat. Peli-illat oli mahdollista järjestää ilman huolta tilojen, pelien ja tarjoilujen hankkimisesta – nämä olivat Kaupunkitilassa jo valmiina. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018b.) Tällaisena matalan kynnyksen avoimena tapahtumapaikkana Kaupunkitilan voi katsoa edistäneen hankkeen tavoitteita kuntalaislähtöisyyden kehittämiseksi.

Jalkautumisen osalta hankkeen kehittämiskohteena voikin pitää lähinnä sitä, ettei Kaupunkitila ollut pysyvä ratkaisu, vaan lyhytaikainen kokeilu hankkeen loppupuolella. Projektityöntekijöiden arvion mukaan tilassa vieraili neljän kuukauden aikana noin 1200 ihmistä. Mikäli tila olisi ollut hankkeen käytössä pidempään, olisi siellä voinut järjestää enemmän tapahtumia ja työpajoja, jotka olisivat lisänneet sekä itse tilan että koko hankkeen tunnettavuutta. Helmikuusta toukokuun loppuun kestänyt tilakokeilu myös loppui juuri ennen kesän alkua. Arvuuttelun varaan jää, olisiko hankkeen kohderyhmään kuuluvilla nuorilla ja muilla kaupunkikehittämisestä kiinnostuneilla ollut enemmän aikaa vierailla tilassa loma-aikana, jolloin ihmiset usein liikkuvat muutenkin enemmän kaupungilla.

5.1.3. Viestintätyyli ja kohdennus

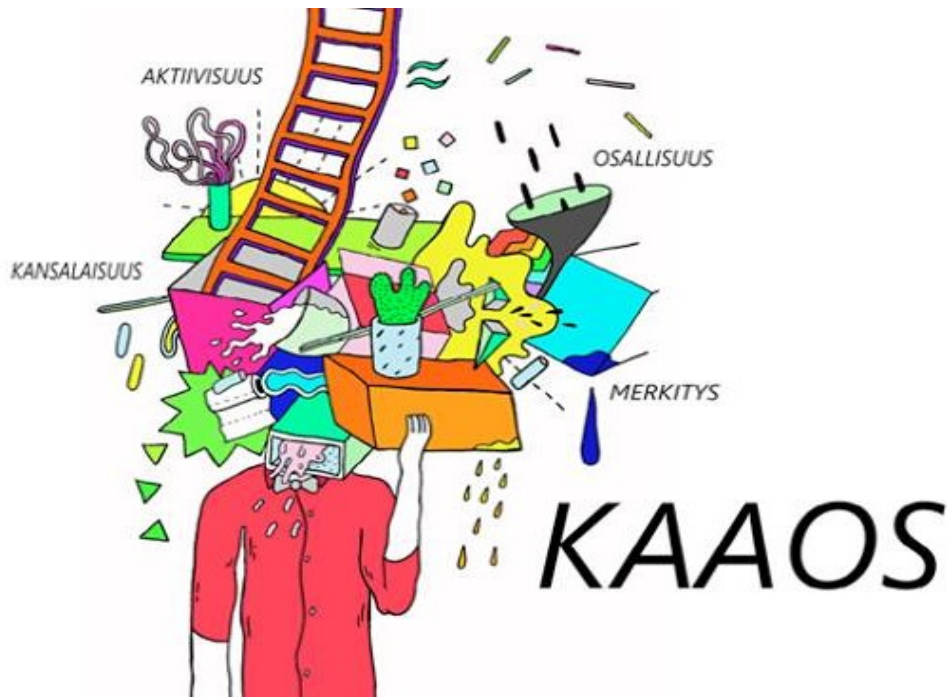
Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen viestinnällisenä tavoitteena oli alusta alkaen lähteä pois ”byrokratian ja kankeuden viidakosta” ja pyrkiä viestimään mahdollisimman kiinnostavasti, innostavasti ja selkokielellisesti. Ajatuksena oli, että kaupungin yleistä viestintälinjaa räväkämpi ote houkuttelisi mukaan mahdollisimman paljon uusia toimijoita ja osallistujia. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018d.)

Monipuolinen, helposti lähestyttävä, kokeileva ja nuorekas viestintä näkyi jo aiemmin kuvatuissa viestintäkanavien suuressa määrässä sekä hankkeen nimen muokkaamisessa lyhyempään ja ns. katuuskottavampaan muotoon. Myös sisältöjensä ja ulkoasunsa puolesta hankkeen viestintä toteutti tavoitetta välttää byrokraattisuutta ja kankeutta. Hankkeen tiedotteet ja Instagramiin julkaistut kuvat yhdistelivät eri fontteja, värejä ja muotoja hyvin vapaasti (Kuva 4). Instagramissa hanke jakoi muun

muassa Internetissä leviäviä kuvan ja tekstin humoristisia yhdistelmiä eli meemejä, jotka oli muokattu informoimaan hankkeessa tapahtuvista asioista (ks. Instagram @kaaosoulu). Kieliasultaan leikkisissä julkaisuissa tunnettiin ”läikähtävää iloa”, voitto kansainvälisessä Eurocities-kilpailussa julistettiin Facebookissa räppäri Cheekiä lainaten sanoilla ”SÄ TSIIGAAT VOITTAJAA!” ja viimeisten projektien rahoitusta varten ”kaavittiin kassan pohjia”. Samoja ilmauksia on vaikea kuvitella Oulun kaupungin virallisille sivuille.

Kokonaisuutena hankkeen viestintälinjaa voi pitää raikkaana. Hankkeen kohderyhmät näkyivät sisällöissä sekä visualisoinnin että tekstien tasolla. Kuvissa oli usein taustalla nuoria henkilöitä tai nuorisokulttuuriin liitettäviä esineitä, taidetta tai ajanviettopaikkoja. Tekstien kieli, viittaukset nuorten tuntemiin ilmiöihin (esim. Cheek-lainaus) sekä meemien käyttö ovat merkkejä siitä, että hankkeen viestintä suunniteltiin vetoamaan erityisesti nuoriin ja heidän parissaan toimiviin yhdistyksiin. Numeroiden valossa tämä myös onnistui varsin hyvin: esimerkiksi hankkeen Facebook-sivuilla oli helmikuussa 2019 630 tykkääjää ja Instagramissa seuraajia löytyi 380 kappaletta.

Hankkeen viestintää kartoittaessa nousee kuitenkin kysymys: olisiko tarjolla ollut vielä enemmän? Esimerkiksi Instagramissa Oulun kaupungin virallista tiliä seuraa yli 9000 käyttäjää (4.3.2019). Hieman yllättäen kaupungin tilillä ei kuitenkaan mainostettu hanketta, joka toimi osana kaupungin organisaatiota nimellä *Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen*. Kesältä 2018 ajalta Oulun kaupungin Instagramista (@cityofoulu) löytyy kuva KAAOSlavasta (16.8.2018), mutta tähänkään julkaisuun ei ole liitetty linkkiä KuKa-hankkeen profiiliin, eikä hanketta mainita kuvatekstissä. Myös hankkeen vuoden 2016 vuosikertomuksessa todetaan, että ”joillekin osallistujille on ollut yllätys, että hanke on todellisuudessa kaupungin toimintaa” (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018d). Teorioihin vedoten tämä voidaan nähdä sekä positiivisena että negatiivisena asiana. Toisaalta hanke sai tavoitteensa mukaisesti erottauduttua kaupungin viestinnän virallisesta linjasta. Toisaalta vahvempi linkki kaupungin ydintoimintaan ja viestintään olisi voinut lisätä KuKa-hankkeen näkyvyyttä ja vakuuttavuutta. Samalla se olisi voinut johtaa suurempiin osallistuja- ja projektintoteuttajamääriin. Oulun kaupunki olisi puolestaan saanut viestintäyhteistyön avulla mainostettua kaupungissa tehtävää työtä kuntalaislähtöisyyden edistämiseksi. Hankkeen päiväkirjan mukaan viestintälinjaa suunniteltiin vuosien 2015 ja 2016 yhteistyössä kaupungin kanssa eli yhteydet hankkeen emo-organisaatioon olivat olemassa.



Kuva 4. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen kotisivujen (kaaosta.fi) etusivun kuva.

5.2. Käytännönläheisyys ja projektien keston vaikutukset tavoitteiden saavuttamiseen

Tutkielman teoriaosiossa käytännönläheisyyden tärkeys perusteltiin sillä, että ihmiset ovat valmiimpia osallistumaan ja toteuttamaan sellaisia projekteja, joista he tietävät lähtökohtaisesti enemmän. Tällöin myös heidän tuotoksensa ovat parempia. Lisäksi toiminnan konkreettiset vaikutukset heijastuvat jollain tavalla heidän omaan elämäänsä, mikä motivoi osallistumaan myös jatkossa. Menetelmäosiossa puolestaan pohjustettiin arviointikysymyksiä käytännönläheisyyden toteutumiselle KuKa-hankkeessa:

- 1) Kuinka konkreettisten asioiden parissa hankkeen projektit toimivat eli voiko osallistujien olettaa tuntevan projektien aihepiirit ja hahmottaa vaikuttamisen seuraukset?
- 2) Heijastuivatko projektien tulokset/vaikutukset osallistujien omaan elämään?
- 3) Mahdollistiko/kannustiko hanke keksimään uutta vai toistettiin vanhaa?

Tutkielmani tarkoitus ei ole purkaa osiin jokaista hankkeen aikana toteutettua 44 projektia. Ohjelma-arvioinnin kannalta on tärkeämpää pyrkiä kuvaamaan hankekokonaisuuden toimintaa eli niitä mahdollisuuksia ja rajoitteita, jotka ovat lähtöisin KuKa-hankkeesta. Näin ollen arvioin käytännönläheisyyttä projekteja ohjanneiden teemojen ja ohjeiden kautta. Yksittäiset projektit havainnollistavat, millaisia toimintamahdollisuuksia teemat antoivat. Ne kuvaavat Oulussa

toteutuneita, mutta eivät ainoita mahdollisia, lopputuloksia. Toisessa kontekstissa samojen teemojen alle olisi voinut syntyä hyvinkin erilaisia kokonaisuuksia.

KuKa-hankkeessa toteutetut projektit jakautuivat viiteen teemaan. Teemat suunniteltiin toukokuussa 2016 järjestetyssä kaksipäiväisessä 30hKAAOS-työpajassa. Työpajan aikana kohderyhmään kuuluneet vapaaehtoiset nuoret ja kaupungin sekä yhdistysten edustajat loivat kokonaisuuksia, joiden kautta haluttiin vahvistaa nuorten osallisuuden tunnetta, yhteiskuntavalmiuksia ja vaikutusmahdollisuuksia. KuKa-hankkeen henkilöstö toimi keskustelun fasilitaattoreina, muttei osallistunut teemojen sisällön muokkaamiseen. Jokaisen hankkeen aikana toteutetun projektin, työpajan ja seminaarin tuli vastata vähintään yhteen teemaan³⁰, joista suosituimmaksi nousi tapahtumatoiminnan edistäminen (22/44 projektia). Toiseksi suosituin kehittämiskohde olivat nuorten vaikuttamismahdollisuudet. Myös matalan kynnyksen liikuntamahdollisuuksien kehittämiseen, kaupunkitilan uudelleenlähtöön sekä kaupunginosatoiminnan kehittämiseen liittyneitä projekteja järjestettiin useita. 30hKAAOS-työpajassa syntyneet teemat ja niihin vastanneiden projektien lukumäärät (suluissa) on esitetty alla:

- 1) Urbaanit kesannot - tilaratkaisut omaehtoiseen tekemiseen (14)
- 2) Kaupunkikulttuurin ja kaupunginosatoiminnan lähilinkki (12)
- 3) Ruohonjuuritason tapahtumatoiminnan edistäminen (22)
- 4) Kokemusliikunnan mahdollistaminen (17)
- 5) Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien uudet mallit (18). (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019e.)

KuKa-hanke edellytti yhdistysten lähettämiltä projektisuunnitelmilta konkreettisuutta. Tämä ilmeni hankkeen kotisivuilla julkaistuissa projektisuunnitelmien ohjeissa, joissa todettiin, etteivät ratkaisuehdotukset saa jäädä ”enemmän yhteistyötä X:n ja Y:n välille”-tasolle, vaan tavoite ja sen saavuttamisen keinot tulee kuvata konkreettisenä toimintana. Ehtojen mukaan myöskään pelkään viestintään ja markkinointiin liittyvät ehdotukset tai yksittäisiin seminaareihin tai koulutustilaisuuksiin liittyvät ehdotukset eivät vastaisi hankkeen tavoitteita. Lisäksi projektit tuli pystyä toteuttamaan onnistuneesti rajatulla budjetilla (pikakokeiluissa 2500–6000 euroa, KAAOS-haasteessa 20 000 euroa). (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019b; 2019c.)

³⁰ Useimmat projektit ilmoittivat vastaavansa useampaan kuin yhteen teemaan. Niinpä teemoihin vastanneiden projektien yhteenlaskettu määrä ylittää hankkeen aikana toteutettujen projektien määrän. Tiedot perustuvat KuKa-hankkeen ja yhdistysten välisiin projektisopimuksiin. Hankkeen sivuilla (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019e) lukumäärät ovat pienemmät. Tämä johtuu siitä, että sivuilla jokaiselle projektin kohdalla on laskettu mukaan vain yksi pääteema.

5.2.1. Tilaratkaisut, kaupunginosatoiminta, tapahtumatoiminta ja kokemusliikunta

Projekteja tutkimalla selviää, että hankkeen yhdistyksille antamat ohjeet sisäistettiin. KuKa-hankkeen kautta rahoitetut tapahtumat, uudet liikuntamahdollisuudet ja kaupunkitilan eli puistojen, katujen ja kaupunginosien elävöittäminen taiteen keinoin olivat konkreettista toimintaa. Niiden vaikutukset näkyivät ja kuuluivat osallistujille ja monien projektien kohdalla myös muille kaupunkilaisille. Esimerkkejä edellä kuvattujen teemojen projekteista olivat musiikkitapahtuman järjestämiseen kouluttanut tapahtumatuotannon työpajasarja, uusien tilojen kartoittaminen liikunnalle ja kulttuurille, minirampin rakentaminen rullalautailijoita varten, taidepajojen ja teatteriesitysten järjestäminen (eri muodoissa eri projekteissa), kaupungin kuvittaminen katutaiteella (mm. liikuteltavat graffitiseinät), festivaalilavan rakentaminen ja ohjelmiston suunnittelu kesän ajaksi ja avoimet urheilulajien lajikokeilut (puistopesis, tanssi, jalkapallo, pyöräily, ratsastus). (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019a.)

KuKa -hanke itse määritteli tavoittelemansa sosiaalisen osallisuuden ”kumppanuuksien, jaetun vallan ja kuntalaisvaikuttamisen kautta syntyväksi tunteeksi” (Oulun kaupunki 2015). Yleisesti ottaen ruohonjuuritason tapahtumatuotannon, kokemusliikunnan, tilaratkaisujen ja kaupunkikulttuurin teemoihin liittyneet projektit tarjosivat osallistujille ohjattua tekemistä, jonka kautta pystyi opettelemaan tapahtumatuotannon perusteita ja tapaamaan samoista asioista kiinnostuneita ihmisiä. Osassa kokemusliikunnan teemaan vastanneista projekteista kuntalaisvaikuttamisen ja jaetun vallan rooli jäi kuitenkin yksittäisten nuorten kohdalla pieneksi projektien luonteen ja yhdistysvetoisuuden takia. Puistopesäpallo, kevyet pihapelit ja ratsastustunnit olivat käytännönläheistä ja sosiaalisen elementtinsä takia tärkeää yhteisöllisyyttä ja osallisuutta tukevaa toimintaa, mutta niiden toteuttamisen osana nuorten yhteiskuntavalmiuksien parantamiseen ja kaupunkikehittämiseen tähtäävää hanketta voi kyseenalaistaa. Niissä osallistujat olivat toiminnan kohteita, joiden roolina oli testata miten projektisuunnitelma ja -työstövaiheessa tehdyt toimenpiteet toimivat käytännössä. Tällaisia projekteja tuleekin kohdella ensisijaisesti harrastusmahdollisuuksina eikä uusina kaupunkikehittämisen tai kuntalaisvaikuttamisen muotoina.

Muutamien projektien kohdalla voidaan lisäksi pohtia, mihin oikeastaan tarvittiin KuKa-hanketta. Jos pesäpalloseura järjesti puistopesistä tai ratsastusseura ratsastusta, mikä oli projektien uutuusarvo ja merkitys? Olisiko lopputulos ollut yhdistysten näkökulmasta sama, jos ne olisivat saaneet rahoituksen yleisenä toiminta-avustuksena? Vastauksia voi hahmotella seuraavasti: osallistujille projektin tuoma hyöty saattoi olla mahdollisuus kokeilla ilmaiseksi lajia, joka olisi muuten liian kallis tai johon heillä itsellä ei ollut välineitä tai tietotaitoa. Osa projektista myös työllistettiin nuoria, jotka saivat palkkaa ja tärkeää työkokemusta. Kaupungille puolestaan syntyi kokemusta laajemman

palveluntuottajaverkoston (sopimus)ohjauksesta ja yhdistykset saivat rahoitusta sekä kenties uusia harrastajia. Liikuntaprojektit myös vastasivat Oulun kaupungin strategiaan, jossa todetaan, että ”asukkaat osallistuvat, liikkuvat ja edistävät kestävä elintapaa.” Sekä yhdistykset että kaupunki saivat kokemusta keskinäisestä yhteistyöstä, joka ulottuu avustushakemusten ja budjettipäätösten yli. Nämä vastaukset sopivat kysymykseen projektien merkityksestä. Ne eivät kuitenkaan poista mahdollisuutta ajatella, että tiettyjen projektien kohdalla KuKa-hanke vaikutti rahoittaneen yhdistysten perustoimintaa ilman vaatimusta kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja yhteiskuntavalmiuksien merkityksellisestä lisäämisestä.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että KuKa-hankkeen myöntämä tuki mahdollisti normaalia aktiivisemmän toiminnan vain muutamien tapahtumien, työpajojen tai maksimissaan kuukausien ajaksi (pisimmillään yksittäinen projekti kesti kahdeksan kuukautta). Näin ollen voidaan kysyä, ehtivätkö yksittäiset tapahtumat aidosti juurruttaa osallistumisen ja liikkumisen mallia kohderyhmän nuorille. Projektien lyhyestä kestosta johtuen myös yhdistysten saattoi olla vaikea kehittää tapahtumakonseptia, minkä voi katsoa vähentäneen myös osallistujien vaikutusmahdollisuuksia: vaikka kokeilun aikana olisi löydetty vaihtoinen, kuntalaislähtöisempi tai muuten parempi tapa toimia, ei sitä välttämättä ehditty testata projektin puitteissa. Järjestäjät nostivat tämän näkökulman esiin heille lähetetyssä kyselyssä.

Kokeilukulttuuriin kuuluu, että toiset kokeilut vastaavat tavoitteisiin paremmin kuin toiset. KAAOS-pikakokeilujen nimikin kertoo, että hankkeen tarkoituksena oli mahdollistaa uusien asioiden testaaminen ilman vaatimusta ennakkoon tarkasti määritellyistä tuloksista. Lisäksi liikuntamahdollisuuksien ja matalan kynnyksen harrastustoiminnan lisääminen ovat itsessään erinomaisia tapoja ehkäistä monia yhteiskunnallisia ongelmia, minkä vuoksi niiden rahoitus harvoin tuottaa negatiivisia vaikutuksia. Projektit myös vastasivat teemaan, jonka kehittämisessä oli osallistettu kuntalaisia, ja joka oli hyväksytty yhdeksi sosiaalisen osallisuuden lisäämisen muodoksi. Näin ollen tulee tarkentaa, ettei edellä esitetty kritiikki kohdistu projekteihin sinänsä. Kyse on pikemminkin siitä, että tiettyjen harrastusmahdollisuuksia lisäävien projektien kohdalla on vaikea löytää sellaista linkkiä, joka sitoisi ne *kuntalaislähtöiseen kaupunkikehittämiseen* eli hankkeen nimen mukaiseen ydintoimintaan. Lisäksi niiden vaikutuksen sosiaalisen osallisuuden vahvistumiseen voi projektien lyhyeen keston vedoten kyseenalaistaa.

Kritiikkiä ei tule yleistää kaikkiin projekteihin, vaan monet tapahtumatuotannon ja kaupunkitilan virkistämiseen liittyvät projektit onnistuivat saavuttamaan erinomaisia tuloksia käytännönläheisyyden näkökulmasta tarkasteltuna ja loivat Ouluun uudenlaista kaupunkikulttuuria.

Esimerkiksi kahtena kesänä toiminut Veeran Versta ry:n organisoima *Kaaoslava* eli puistoon rakennettu festivaalilava tarjosi yleisölle taide-elämyksiä ja kohderyhmään kuuluneille nuorille mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin ja osallistua Kaaoslava-projektin toteuttamiseen. Kesän 2018 *Kaaoslava* työllisti 18 nuorta ja järjestäjät arvioivat 32 lavalla kesän aikana järjestetyn tapahtuman tavoittaneen tuhansia kohderyhmään kuuluneita henkilöitä sekä muita kaupunkikulttuurin ja musiikin ystäviä.

5.2.2. Nuorten vaikuttamismahdollisuuksien uudet mallit

Osallistuvan demokratian näkökulmasta mielenkiintoisin KAAOS-projektien teema oli ”nuorten vaikuttamismahdollisuuksien uudet mallit”, johon vastasi 18 projektia. Esimerkiksi *Kahvila Kitkerä* -nimisen projektin ideana oli luoda Ouluun uusi yhteiskunnallisen keskustelun areena. Projektin aluksi projektitiimi jalkautui kaupungille kyselemään nuorilta näkemyksiä Oulun hyvistä ja huonoista puolista sekä ideoista, joilla nuoret kaupunkia kehittäisivät. Vastauksia käytiin läpi ja niistä keskusteltiin varsinaisissa ”Kahvila Kitkerässä” eli avoimissa keskustelutilaisuuksissa, joihin kutsuttiin myös asiantuntijoita ja poliittisten puolueiden jäseniä. Kolmesti järjestettyjen keskustelujen pohjalta nuorten näkemyksistä koottiin ”Kitkerät kaiut”-nimeä kantava julkilausuma, joka toimitettiin poliittisille puolueille kuntavaalien alla ja julkaistiin internetissä (ks. Kulttuuribingo 2017).

Toinen esimerkki vaikuttamiskanavia lisänneestä projektista oli KAAOS-haasteen voittanut *Mun Kaupunki*. Kyseisessä projektissa perustettiin ”Vaikuta medially” ja ”Vaikuta taiteella” -työryhmät, joihin osallistuneet nuoret muun muassa kirjoittivat kannanottoja lehtiin ja radioon, kirjoittivat blogia ja kuvasivat videoblogeja eli vlogeja. Projektissa myös järjestettiin kaksi vaikuttamisleiriä (*Unelmaleiri* ja *Muutosleiri*), joissa pohdittiin sitä, miltä tulevaisuuden Oulu näyttää. Lisäksi järjestettiin katufestivaali, vierailtiin kaupunginvaltuustossa ja toteutettiin ”Mitä nää muuttaisit?”-kirjoituskilpailu yhteistyössä sanomalehti Kalevan kanssa. (ks. Facebook @Munkaupunkinuoret.) Yhteensä *Mun kaupungin* tapahtumiin osallistui noin 200 henkilöä ja kirjoituskilpailuun tekstejään lähetti 40 nuorta. Projekti julkaisi nuorten tuotoksia internetissä ja sosiaalisessa mediassa, mutta niitä viestittiin myös päättäjien korviin: kirjoituskilpailun raadissa oli mukana kaupunginvaltuutettu ja nuorten toiveita lähetettiin kaupungin palvelualueiden johtajille.

Uusiin vaikutusmahdollisuuksiin keskittyneet *Kahvila Kitkerä* ja *Mun kaupunki* saivat aikaan avointa ja nuorten lähtökohdista virinnyttä sekä nuorten pariin jalkautunutta yhteiskunnallista keskustelua. *Kahvila Kitkerän* toteuttajat kuitenkin harmittelivat palautteessaan vaikeuksia saada kaupungilta asiantuntijoita keskustelutilaisuuksiin, mistä voi päätellä, että kytkös kaupungin ydintoimintaan ja päätöksentekoon jäi heikoksi. Näiden projektien toteuttajien palautteissa KAAOS-hankkeen toiminta

nähtiinkin kehittämisen ja vakiinnuttamisen arvoiseksi, jotta nuoret tulisivat kunnolla tutuiksi uusien vaikuttamiskanaviensa kanssa ja yhä useammat uskaltautuisivat osallistumaan tapahtumiin.

5.2.3. Käytännönläheisyyden yhteenveto

Tutkiessa Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeessa toteutettuja projekteja ja hankkeen materiaaleja käytännönläheisyyden näkökulmasta kaksi asiaa korostuvat:

- 1) KuKa-hanke ohjasi yhdistyksiä tuottamaan konkreettisia, avoimia ja helposti lähestyttäviä kokonaisuuksia, joissa nuoret saivat itse ohjata toimintaa ja osallistua kukin omista lähtökohdistaan. Yhdistykset seurasivat näitä ohjeita.
- 2) Projektien suuri määrä (44 kpl) ja jakautuminen viiteen teemaan osoittavat, että jokaiselle haluttiin tarjota jotakin. Aihepiirien vaihtelu marsuharrastuksesta kirjallisiin kannanottoihin julkisten mielenterveyspalvelujen kehittämisen puolesta osoittaa, että hankkeen projekteissa operoitiin hyvin laajalla skaalalla.

Tiivistelmät antavat mahdollisuuden vastata luvun alussa esitettyihin kysymyksiin. Ensiksi, on selvää, että hankkeen aikana toteutetut projektit olivat käytännönläheisiä. Koska monissa projekteissa nuoret toimivat ideoiden lähteinä, joskus toteuttajina ja päätöksentekijöinä ja vähintäänkin osallistujina, he näkivät ja kokivat projektien vaikutukset omassa elämässään. Konkreettisten sisältöjen ja monipuolisen viestinnän ansiosta osallistujien voi myös olettaa tienneen ennakkoon, millaiseen toimintaan he osallistuvat. Osa projekteista tuotti monimutkaisempia ja osa pelkistetympiä tapoja vaikuttaa ja osallistua, mutta jokaisen projektin kohdalla toiminta oli organisoitua.

5.3. Alhaalta ylös -osallistuminen

Jotta KuKa-hanketta voidaan kutsua demokraattiseksi innovaatioksi, tulee selvittää, onnistuiko hanke tavoittamaan, osallistamaan ja antamaan vaikutusmahdollisuuksia myös sellaisille ihmisille, jotka eivät muuten ole aktiivisesti mukana elinympäristönsä kehittämisessä. Alhaalta ylöspäin suuntautuvan kehittämisen lisääminen ja demokratian avoimuuden ja kuntalaislähtöisyyden edistäminen olivat myös hankkeen itselleen asettamia tavoitteita. Alhaalta ylös -periaatteen arviointi pohjautuu osin edellä käsiteltyjen hankeviestinnän ja käytännönläheisyyden analysoinnin tuloksiin. Lisäksi tutkitaan osallistujien valintatapaa ja tarkastellaan projekteja toteuttaneiden toimijoiden kokemuksia kohderyhmän tavoittamisesta.

Viestinnän arviointi päättyi toteamukseen, että hankkeen viestintä oli monipuolista, useita kanavia hyödyntävää ja tyyliältään raikasta. Hankkeen viestintälinja erosi räväkkyydellään ja leikkisyydellään julkisorganisaatioille tyypillisestä virallisesta ja tiukan asiapitoisesta viestinnästä. Jalkautumisen avulla viestiä hankkeesta vietiin suoraan kohderyhmiin kuuluville ihmisille ja yhteiskunnallisille

toimijoille. Käytännönläheisyyttä käsitelleessä luvussa puolestaan päädyttiin toteamukseen, että hankkeen aikana toteutettujen projektien käsittelemät teemat olivat arkisia ja osallistujien elämään vaikuttavia. Osallistuminen ei edellyttänyt erityisosaamista. Havainnot tukevat ajatusta siitä, että osallistumisen kynnys haluttiin tehdä mahdollisimman matalaksi ja sen ylittäminen houkuttelevaksi.

5.3.1. Osallistujien valintatapa

Teoriaosiossa osallistujien valintatavan todettiin olevan yksi merkittävimmistä keinoista vaikuttaa siihen, ketkä osallistuvat demokraattisiin innovaatioihin. Valintatapoja esiteltiin neljä: itsevalikoituminen, valitseminen nimityksellä tai äänestämällä, kohderyhmän rajaaminen ja satunnaisotanta.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke edusti kohderyhmän rajaamista eli suunnattua/kohdistettua osallistujien valintaa. Ensisijaisen kohderyhmän eli 15–29-vuotiaiden ”heikommassa työmarkkina-asemassa olevien” nuorten osallistamista valvottiin projektisopimuksien avulla. Niihin esimerkiksi kirjattiin, että yksittäisiä projekteja toteuttamaan palkattaisiin nimenomaisesti kohderyhmään kuuluvia nuoria. Myös tapahtumien ja projektien koordinoitujen suunnittelutyöpajat varmistivat, että jokaisessa projektissa keskiöön nousisivat nuoret ja sellaiset ihmisryhmät, jotka syystä tai toisesta ovat usein heikommassa asemassa vaikutusmahdollisuuksiensa suhteen.

Kohdistetusta osallistujien valinnasta löytyy monia esimerkkejä. Atlas ry:n *Oulun vaihtoehtoiset kartat* -projektissa liikuntarajoitteiset ja maahanmuuttajataustaiset nuoret saivat piirtää kartat niistä paikoista, jotka kokevat Oulussa itselleen tärkeiksi. Auta Lasta ry:n *Yhdessä koettua* -projektissa puolestaan lastensuojelutaustaiset ja asumisyksiköissä asuvat nuoret saivat kuvittaa tarinoitaan ja elämäänsä ammattilaisten ohjaamissa kulttuurityöpajoissa. Työpajat huipentuivat projektin nimeä kantaneeseen näyttelyyn, jossa nuorten töitä esiteltiin yleisölle. Liikuntaprojekteista esimerkiksi *Parkour-kahvila*, *Hip Hop -viikonloppu* ja rullalautailijoille suunnattu *Miniramppi Ouluun* toivat esille harrastusmahdollisuuksia ja lajeja, joiden harrastajista suurin osa kuuluu ikänsä puolesta hankkeen kohderyhmään. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019a.)

Samalla tulee kuitenkin huomauttaa, ettei KuKa-hanke ollut toimintaa pelkästään ”heikommassa työmarkkina-asemassa” oleville nuorille. Tapahtumiin olivat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tervetulleita kaikki niin nuoret kuin varttuneemmatkin osallistujat eikä yhdessäkään hankkeen ulkoisen viestinnän materiaalissa mainita kohderyhmää muihin vertaavaa ”heikompi työmarkkina-asema”-termiä, jolla on vaara toimia kohderyhmää leimaavana nimityksenä. Avoimuutensa takia hankkeen voikin katsoa sisältäneen tiettyjä itsevalikoitumisen piirteitä – on siis teoriassa mahdollista,

että tapahtumiin ja projekteihin osallistuivat vain kohderyhmän aktiivisimmat yksilöt. Projektien ja tapahtumien erilaisuudesta, osallistujamäärästä (ks. luku 5.3.2. *Osallistujamäärät ja kokemukset*) sekä projektien vaihtelevista toteuttajista johtuen tätä voi kuitenkin pitää hyvin epätodennäköisenä. Edellä mainitun *Yhdessä koettua* -projektin vieminen lastensuojelun asumisyksikköön kertoo, että hankkeen aikana tavoitettiin myös haastavissa elämäntilanteissa olevia nuoria.

Toisaalta hankkeen kohderyhmiä olivat yhtä lailla kaupungin peruspalvelujen työntekijät ja kaupungin alueella toimivat yhdistykset ja järjestöt, joiden haluttiin osallistuvan aktiivisesti hankkeen toimintaan. Hankkeessa toteutetut ”tutkimusmatkat omaan kaupunkiin” sekä ohjatut työpajat, koulutukset ja Master Class -asiantuntijaseminaarit osoittavat, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke pyrki aktiivisesti saavuttamaan myös kaupungin peruspalveluiden työntekijöitä ja johtohenkilöitä.

Halusta vakiinnuttaa yhteiskehittämisen ja kuntalaislähtöisyyden toimintamalli osaksi kaupungin palveluntuotantoa kertoo myös hankkeen kehittämä Sytyke-toiminta. Sytyke-toiminnassa hanke yritti saada kaupungin peruspalveluiden asiantuntijoita kehittämään uusia KAAOS-projekteja tarjoamalla erilaisia hankkeiden ja projektien ideointiin, testaamiseen ja kehittämiseen liittyviä työkaluja. (Liite 3.) Hankkeen vuoden 2017 vuosikertomuksen mukaan ”jokainen Sytyke-työskentelyyn osallistunut sai ”lahjakortin”, jolla voi hankkia ostopalveluita 3. sektorin toimialta oman sosiaaliseen osallisuuteen liittyvän idean kokeiluun.” Hankkeen työntekijöiden mukaan Sytyke-työpajat sujuivat hyvin, mutta eivät johtaneet uusien KAAOS-projektien syntyyn. Vuosikertomuksessa arveltiin, että ”saattaa olla, että Sytyke ei ollut oikea tapa rohkaista peruspalvelujen tuottajia kehittämään palveluita. Tai sitten se oli edellä aikaansa?” (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018e.)

5.3.2. Osallistujamäärät ja kokemukset

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen tarkkojen osallistujamäärien ilmoittaminen on mahdotonta. Tämä johtuu siitä, että 3,5 vuoden aikana toteutettujen projektien, avoimien työpajojen, seminaarien ja yhteistyötapahtumien ja niihin osallistuneiden henkilöiden määrää on vaikea selvittää. Pelkästään KAAOS-projekteihin sisältyneiden tapahtumien määrä vaihteli yhdestä tapahtumasta (*Tulva*-niminen musiikkitapahtuma) useisiin kymmeniin tapahtumiin yhtä projektia kohden (esim. *Lähiörähinä*). Samalla osallistujamäärät vaihtelivat neljästä henkilöstä useisiin satoihin osallistujiin (esim. *Kaaoslava*, *Tulva*, *Lähiörähinä*, *Summer of Street Art*, *DigiTanssi*). Osallistujiksi voidaan myös laskea kaikki ne henkilöt, jotka antoivat ääniä sanomalehti Kalevan nettisivujen kautta vuoden 2018 KAAOS-haaste -äänestyksessä. Yhteensä voidaan siis puhua tuhansista ihmisistä, jotka olivat tavalla tai toisella hankkeen vaikutuspiirissä.

KuKa-hanke keräsi projektien toteuttajilta ja muutamilta osallistujilta tietoa siitä, mikä projekteissa onnistui ja mitkä asiat kaipaavat vielä kehittämistä. Alhaalta ylös -periaatteeseen liittyen palautekyselyt osoittavat, että hankkeen aikana onnistuttiin lisäämään osallistujien toimintavalmiuksia ja osallistumiskykyä sekä -innokkuutta. Parhaimmillaan hankkeen aikana syntyi hedelmällistä keskustelua erilaisten ihmisten ja ihmisryhmien kesken. Myös projekteihin osallistuneiden nuorten osallisuuden tunteen vahvistumisesta saatiin selviä merkkejä. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Onnistumiset KAAOS-projektien aikana. Koonti projektin toteuttajien palautteista. Projektien nimet kursivoitu.

Onnistumiset
<ul style="list-style-type: none"> • ”Moni osallistujista löysi kokeilujen kautta omanlaisensa tavan vaikuttaa. Toiselle se oli kirjoittaminen, toiselle maalaaminen. Jotkut kiinnostuivat poliittisesta vaikuttamisesta, toiset tekivät itselleen vuorokausisuunnitelman. Nuorissa tapahtui silmin nähtävää voimaantumista. Nuoret sopivat lopuksi ajan, jolloin he tapaavat toisensa keskenään ilman ohjaajaa.” <i>Mun Kaupunki.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ”Esimerkiksi liikuntarajoitteisten työpajassa syntyi hyviä keskusteluita sekä hyvistä että huonoista asioista Oulussa. Ihmisiä kiinnosti minkä takia heidän näkemyksiään halutaan kuulla. Ilmeisesti moni kokee, ettei heitä oteta tarpeeksi huomioon. Siksi osa oli iloisia, kun pääsivät kertomaan omista kokemuksistaan.” <i>Oulun vaihtoehtoiset kartat.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ”Eräs osallistuja kertoi, että oli kauan miettinyt missä ja mitä kautta voi kertoa ja kirjoittaa itselleen tärkeästä aiheesta ja sai nyt kurssimme kautta tekstin kirjoitettua ja julkaistua Kaupunnissa.” <i>Kaupunki <3 OYY.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ”Viimeisessä keskusteleavassa Kitkerässä ihmiset - maallikot, kunnallisvaaliehdokkaat, ihmiset eri aloilta ja koulutusasteilta - vapautuivat keskustelemaan heille tärkeistä asioista yhdessä, hyvässä hengessä. Tuli palautetta, että tällaista juuri on kaivattu ja että matalan kynnyksen foorumeita tärkeille aiheille tarvitaan. Ihmiset saivat kertoa aidosti tärkeiksi kokemistaan teemoista. Kynnys todella koettiin matalaksi.” <i>Kahvila Kitkerä.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ”Jokaisen työkylyn takaa löytyy pieni suuri tarina. Sellaiset nuoret jotka ovat tarvinneet tilaisuutta tulla nähdyksi, kuulluksi, kohdatuksi ja ymmärretyksi, saivat sen + hieman rahaa (vaikka eivät olleet kesätyösetelikelpoisia).” <i>Työkylpyläiset lähiöinnostajina.</i>

Toisaalta hankkeen aikana myös huomattiin, kuinka vaikeaa on saavuttaa juuri hankkeen kohderyhmään kuuluvia 15–29-vuotiaita nuoria. Syyksi arveltiin esimerkiksi projektin lyhyttä kestoja, jonka takia toiminta ei ehtinyt vakiintua. Toteuttajat myös totesivat, että nuorten osallistamiseksi täytyy itse olla todella aktiivinen, jotta kynnys osallistumiselle on mahdollista ylittää. (Taulukko 5.) Saman ongelman kanssa painittiin myös Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen projektitoimistolla. Projektipäällikön mukaan huolimatta jalkautumisesta, aktiivisesta viestinnästä ja yrityksistä tehdä osallistuminen mahdollisimman houkuttelevaksi projektisuunnitelmien työstö- ja valintavaiheisiin oli vaikea saada mukaan vapaaehtoisia nuoria.

Taulukko 5. Haasteet kohderyhmän saavuttamisessa ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisessä KAAOS-projektien aikana. Koonti projektin toteuttajien palautteista. Projektien nimet kursivoitu.

Haasteet
<ul style="list-style-type: none"> • ”Projekti oli lähtökohtaisesti suunniteltu hyvin, mutta yhteystyötaiden löytäminen, sitouttaminen ja motivoiminen osoittautui haastavaksi. Lähestyimme kohderyhmiä valmiiden yhteisöjen ja instituutioiden kautta, mikä vaikutti järkevimmältä keinolta saavuttaa valittujen kohderyhmien edustajia.” <i>LumiKAAOS</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • ”Jostain syystä nuoret eivät kokeneet tapahtumaa omakseen ja vaikka tapahtumat olivat ilmaisia ja avoimia, niin paikalle oli vaikea houkutella nuoria.” <i>Puistopesis</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • ”Onnistui muuten hyvin, mutta keskustelutilaisuuksiin oli vaikea saada asiantuntijavieraita sekä nuoria aikuisia. Projektin lyhyt kesto oli haastava konseptin tutuksi tekemiselle, mikä vaikutti osaltaan nuorten määrään keskustelemissa Kahvila Kitkerissä. Helpompaa olisi saada nuoret tulemaan paikalle, jos konsepti olisi jo tuttu ja tehokkaaksi koettu vaikuttamiskanava.” <i>Kahvila Kitkerä</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • ”Kohderyhmä on haastava tavoittaa, mutta ei mahdoton. Täytyy olla räväkkä ja melkein kädestä pitäen ottaa mukaan. Tykkäävät sitten kyllä olla mukana.” <i>Kulttuurivoimala</i>.

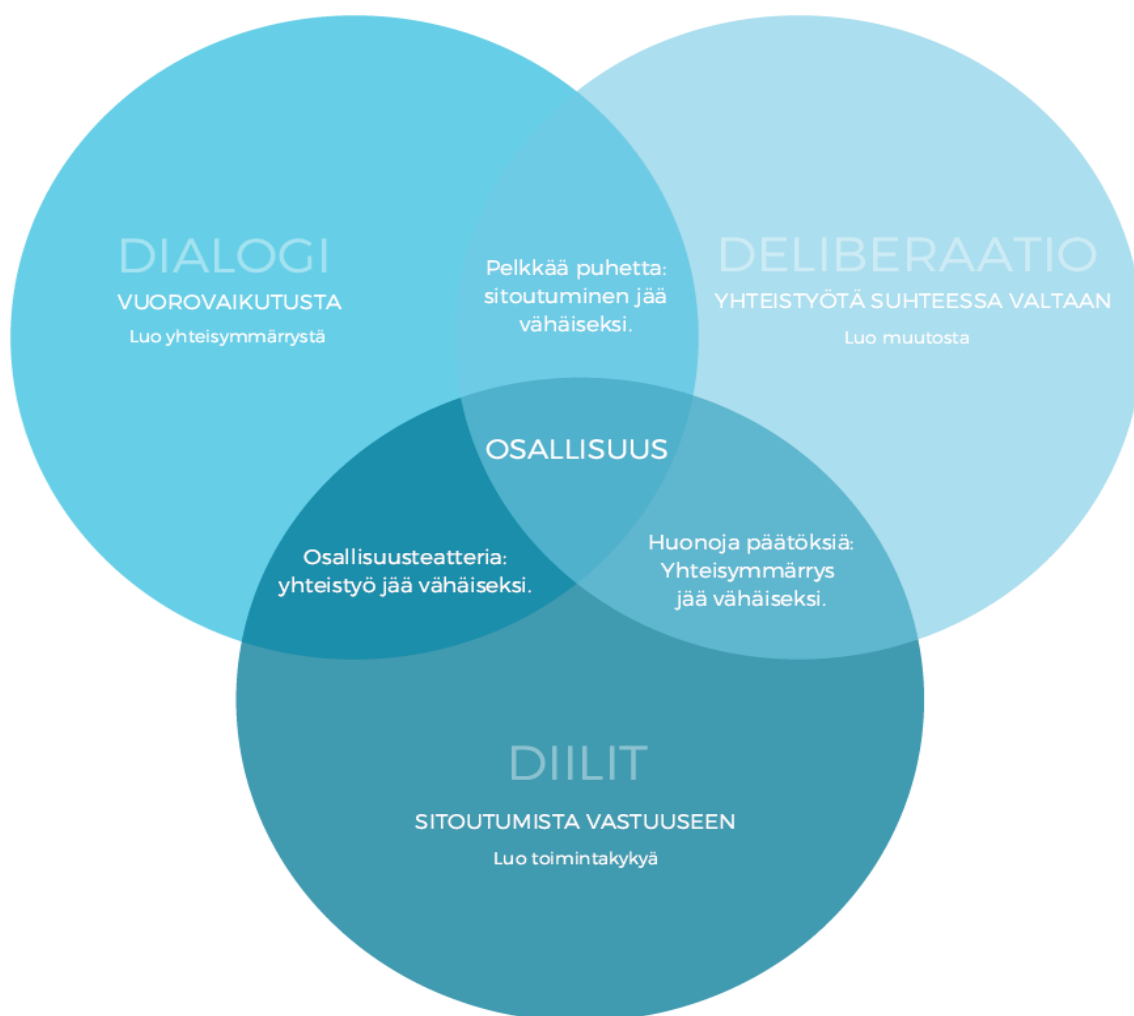
Taulukoissa esitettyjen projektien toteuttajien kokemusten ja aiempien arviointilukujen perusteella alhaalta ylös -periaate toteutui Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeessa varsin hyvin. Kuten monissa demokratia/osallisuushankkeissa aiemmin, myös Oulussa kuitenkin kamppailtiin osallistujien saavuttamisen kanssa. Saatu palaute, useiden tapahtumien hyvät osallistujamäärät sekä monipuolinen tapahtumatarjonta kuitenkin todistavat, ettei hanke jäänyt vain pienen aktiivisten toimijoiden piiriin sisäiseksi osallisuustatteriksi. Järjestökentän hyödyntäminen erilaisten ihmisten osallistamisessa mahdollisti kohtaamisia ja toimintamalleja, joita tuskin olisi syntynyt, mikäli kaupunki olisi järjestänyt kaikki tapahtumat itse. Palautekyselyn perusteella monet projekteihin osallistuneet saivat positiivisia kokemuksia ja osa löysi itselleen sopivan tavan osallistua kaupunkikehittämiseen. Toiminnan jatkuvuuden kannalta osallistamisen epäonnistumisena voi pitää sitä, että hankkeen aktiivisesta yrityksestä (tutkimusmatkat, Sytyke) huolimatta kaupungin työntekijöiden sitouttaminen toimintaan ei onnistunut toivotulla tavalla. Jatkuvuuden teemaan palataan tarkemmin tutkielman johtopäätöksissä.

5.4. Vuorovaikutus ja deliberaatio

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke käytti toimintansa suunnittelussa apuna Theory of Change (TOC)-nimistä organisaation toiminnan uudistamisen mallia, joka ohjaa erittelemään muutoksen tarpeen, tavoitteet, toimenpiteet, tulokset/tuotokset, mittarit, halutun muutoksen ja siitä koituvan hyödyn. TOC-työkalun avulla Oulussa rakennettiin oma ”KAAOS” (KansalaisAktiivisuus ja OSallisuus) -nimen saanut toimintamalli. Tässä luvussa tutkitaan tuota mallia ja arvioidaan, kuinka hyvin hanke onnistui rakentamaan ja ylläpitämään vuorovaikutusta projekteja toteuttaneiden toimijoiden kanssa.

5.4.1. KAAOS-malli

KAAOS-toimintamalli on kuvattu alla (Kuva 5). Mallissa KAAOS-toiminta jakautuu kolmeen toisiinsa liittyvään osaan: dialogiin, deliberaatioon ja ”diileihin” eli sopimukseen. Mallissa dialogi ymmärretään laajasti erilaisena vuorovaikutuksena, joka luo yhteisymmärrystä olemassa olevista toimintatavoista ja eri toimijoiden ajatuksista. Deliberaatio puolestaan käsitetään Fungia ja Wrightia mukaillen vaihtoehtoja puntaroivaksi toimintatavaksi ja ongelmanratkaisumenetelmäksi, jonka avulla syvennetään yhteistyötä ja luodaan lähtökohtia muutokselle. Kolmantena elementtinä toimivat ”diilit”, jotka mallin mukaan sitouttavat vastuuseen ja luovat toimintakykyä. Elementtien yhtymäkohdassa syntyy kestävää osallisuutta. (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019f.)



Kuva 5. KAAOS-toiminnan malli (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2019f).

KAAOS-malli osoittaa, että hankkeessa tunnistettiin riskejä, jotka uhkaavat yleisesti erilaisia osallistuvan demokratian hankkeita. Tunnistettuja riskejä ovat tavoitteisiin sitoutumisen vähäisyys, puutteellisesta yhteisymmärryksestä johtuvat huonot päätökset ja toiminnan muuttuminen ”osallisuusteatteriksi”, jolloin menetelmä voi vaikuttaa toimivalta, muttei tuota muutoksia nykytilaan.

Teoriaosiossa tähän ”teatteriin” viitattiin ns. puistonpenkkiongelmalla, jossa hallinto ilmoittaa antavansa kansalaisille vaikutusmahdollisuuksia, muttei tosiasiaa jaa heille merkittävää valtaa tai edistä järjestelmän uudistumista. KAAOS-mallin punaisena lankana voikin pitää sitä, että symbolisen yhteistyön sijaan tulee pyrkiä eri toimijoiden näkökulmien, vahvuuksien ja heikkouksien aitoon ymmärtämiseen ja vaikuttavien ratkaisujen luomiseen. Erilaiset osallisuutta ja osallistumismahdollisuuksia rakentavat komponentit muodostavat yhdessä pohjan kestäväälle ja vaikuttavalle toiminnalle osallisuuden vahvistamiseksi.

Mallista voi helposti tunnistaa hankkeen ominaispiirteitä. Dialogi ja yhteisymmärrys liittyvät hankkeen viestinnälliseen työhön, yhteistyöprojekteihin sekä hankkeen aikana opittuihin asioihin. Hankkeen menetelmäkäsikirjan mukaan dialogin vahvistamisen tarkoituksena on sekä kiinnostua ympärillä tapahtuvasta toiminnasta ja kansalaisten ajatuksista että olla itse niin kiinnostava, että ihmiset hakeutuvat mukaan toimintaan. Avoimen ja tasapuolisen vuorovaikutuksen kautta pystytään kasvattamaan osallistujien luottamusta ja parantamaan hankkeen onnistumisen mahdollisuuksia.

Deliberaatiolle ja muutokselle annetaan menetelmäkäsikirjassa seuraavat tehtävät: määritellä ongelmia uudestaan, työstää haasteiden ratkaisuun tähtääviä kokeiluja systemaattisesti ja hyödyntää ketteriä menetelmiä kehittämisessä. Kuten Fungin ja Wrightin EPG-teoriassa, myös KAAOS-mallissa deliberaatio hahmotetaan ongelmien tunnistamisen ja ratkaisun välineenä, jota hyödynnetään niin työpajoissa kuin käytännön kokeilutoiminnassa. Muutoksen suhteen mallissa korostetaan sitä, että ”ketterät menetelmät ovat tapa tehdä, eivät tekemisen päämäärä.” Toiminnan tärkein tavoite ei siis ole itse toimintamallin ominaisuuksien hiominen, vaan mallilla saatavat tulokset.

Diilit ja toimintakyky viittaavat kilpailutusten ja ostopalvelusopimusten kautta syntyneisiin projekteihin. Menetelmäkäsikirjassa ”diileihin” lasketaan kuuluvaksi myös projektien läpiviennin tuki ja tuotosten mittaaminen ja arviointi, jota KuKa-hanke suoritti projektien toteuttajien ja osallistujien haastatteluilla. Projektityöntekijöiden itsearviointin mukaan kehitettävää jäi siinä, että tuotosten arvioinnin mittaristoja olisi voinut rakentaa laajemmin yhteistyössä kuntalaisten kanssa. Lisäksi rahoituksen olisi voinut sitoa tarkemmin projekteissa toteutettuihin tapahtumiin tai osallistujamääriin. Vaikka sopimuksissa edellytettiin tiettyjä vaadittuja tuotoksia, esimerkiksi osallistujatavoite tai sen saavuttaminen/saavuttamattomuus ei vaikuttanut yhdistyksille maksettavaan rahoitukseen. Rahoituksen tarkempi ohjaus olisi kenties kannustanut yhdistyksiä vielä nyt toteutunutta aktiivisempaan toimintaan.

5.4.2. Yhdistysten kokemukset yhteistyöstä Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen kanssa

Vuorovaikutuksen ja KAAOS-toiminnan onnistumisesta tietävät parhaiten ne, jotka olivat KuKa-hankkeen vaikutuspiirissä. Seuraavaksi tarkastellaankin projekteja toteuttaneiden yhdistysten toimihenkilöiden vastauksia hankkeen palautekyselyssä. Vastauksia kerättiin 27 projektista, mikä on noin 61 % kaikista projekteista (44). Tarkasteltavia kyselyn kohtia ovat:

- 1) ”Rohkaisiko projekti tekemään yhteistyötä kaupungin kanssa?”
- 2) ”Onko projektin kautta syntynyt muita yhteistyön muotoja Oulun kaupungin kanssa?”
- 3) ”Vapaa palaute”.

Ensimmäisen kysymyksen kohdalla 24/27 vastaajaa oli yksiselitteisesti sitä mieltä, että KuKa-hanke rohkaisi yhdistystä yhteistyöhön Oulun kaupungin kanssa. Muilla tavoin vastanneista yksi vastaaja vastasi ”ehkä” ja toinen arvioi, ettei hankkeella ollut suurta vaikutusta yhteistyöhalukkuuteen. Kolmas totesi, että hanke periaatteessa rohkaisi yhteistyöhön kaupungin kanssa, mutta kaupungin rooli jäi tämän hankkeen aikana epäselväksi, eikä kaupunki käytännössä vaikuttanut projektiin. Vastavuoroisesti ”kyllä”-vastaajien puolelta yhteistyön koettiin usean projektin kohdalla toimineen erinomaisesti. Vastauksista voi päätellä, että pääosin hanke tarjosi myönteisiä kokemuksia, jotka rohkaisivat yhdistyksiä. Toisaalta vastaukset kertovat, että vuorovaikutuksen määrä hankkeen ja yhdistysten välillä vaihteli. Hankkeen projektityöntekijän mukaan yhteydenpidon määrä riippui vahvasti yhdistysten tarpeesta. Joissain projekteissa yhteistyö oli aktiivista läpi projektin, kun taas toisissa yhdistykset toteuttivat projektisuunnitelmiaan hyvin itsenäisesti.

Toisen kysymyksen kohdalla vastaukset hajautuivat enemmän. 27 vastaajasta 14 eli hieman yli puolet totesi, ettei KuKa-hanke ollut poikanut muuta yhteistyötä Oulun kaupungin kanssa ainakaan palautekyselyyn vastaamiseen mennessä. Kaksi näistä neljästätoista kuitenkin huomautti, että heidän yhdistyksensä tekee jo entuudestaan yhteistyötä kaupungin kanssa. Toisaalta kuusi vastaajaa totesi, että hanke antoi alkusysäyksen yhteistyölle, jonka tuloksena oli jo ehtinyt syntyä erilaisia yhteistoiminnan muotoja. Lisäksi neljä vastaajaa kertoi käynnissä olevista yhdistyksen ja kaupungin välisistä neuvotteluista yhteistyön jatkamiseksi. Kolme vastaajaa ei osannut sanoa, johtiko hanke uusien yhteistyömuotojen syntyyn. Näin ollen yhteensä 10/27 palautekyselyyn vastanneen yhdistyksen kohdalla hanke synnytti vähintäänkin neuvotteluyhteyden yhteistyön jatkamiseksi. Jos mukaan lasketaan myös ne kaksi yhdistystä, jotka tekivät yhteistyötä jo valmiiksi, nousee luku yhtä suureksi kuin niiden vastaajien määrä, joiden mukaan uutta yhteistyötä ei syntynyt.

Edellä kuvattuja tuloksia arvioidessa tulee ottaa huomioon, ettei kyselyssä ole vastauksia kaikista projekteista, minkä vuoksi tulokset ovat suuntaa-antavia. Vastaukset myös kerättiin hankkeen toiminnan aikana. Näin ollen tarkasteltavana ovat vain hankkeen *suorat ja välittömät vaikutukset*. Kysely ei siis huomioi hankkeen epäsuoria ja (keski)pitkällä aikavälillä ilmeneviä vaikutuksia, jotka ovat lyhyen aikavälin muutoksia tärkeämpiä ja kertovat pysyvistä muutoksista.

Nämä seikat huomioiden vastauksia voi tulkita kahdella tavalla. Jos kiinnittää huomiota siihen, että vain kuudessa tapauksessa hanke synnytti välittömästi uusia yhteistyön muotoja, voi hankkeen ajatella hukanneen osan potentiaalistaan. Monessa tapauksessa myönnetyllä rahoituksella ei siis saatu kuin lyhytaikaisia tuloksia KAAOS-projektien muodossa. Optimistisesti asiaa tarkastellen voi puolestaan päätyä johtopäätökseen, että hanke lisäsi hetkellisesti merkittävästi kaupungin ja yhdistysten välistä yhteistyötä, joka jatkui osittain myös hankkeen jälkeen. Mikäli kaikki palautekyselyn aikana käynnissä tai suunnitteilla olleet neuvottelut päättyvät yhteistyön jatkamiseen, syntyisi uusia yhteistyösuhteita yli kolmasosassa tarkasteltavina olleista projekteista (10/27).

Vapaa palaute osoittaa, että yhdistysten puolella hanke koettiin jälkimmäisen selitysmallin mukaisesti. Palaute on poikkeuksetta positiivista. KuKa-hanke sai kiitosta sekä uudeltaisesta rahoitusmallista ("Kaaos-hanke on esimerkki sellaisesta rahoituksesta, jota on todella vähän tarjolla.") että hankkeen työntekijöiden yhteistyökykyisyydestä ("Erittäin hyvä yhteistyö kaupungin tekijöiden kanssa"). Kaikista eniten vapaassa palautteessa kuitenkin korostettiin halua kehittää yhteistyötä ja jatkaa hankkeen viitoittamalla tiellä. Tämä ajatus muotoiltiin palautteessa usein eri tavoin (Taulukko 6.)

Taulukko 6. Projekteja toteuttaneiden yhdistysten vapaa palaute hankkeen toiminnasta. Projektien nimet kursivoitu.

Palaute	
•	"Vastaavanlaisille projekteille on varmasti kysyntää --- Toivottavasti yhteistyö kaupungin kanssa jatkuu myös tulevaisuudessa." <i>Summer of Street Art.</i>
•	"Kiitos yhteistyöstä! Tästä olisi hyvä jatkaakin. Konseptissa on potentiaalia kehittää vaikka mitä!" <i>Kahvila Kitkerä.</i>
•	"Mahtava päästä toteuttamaan intohimiaan tanssiin ja musiikkiin, ja tuoda sitä kautta omaa panostaan kotikaupungin katukulttuuritarjontaan. Toivon, että toiminta jatkuu vielä pitkään tavalla tai toisella." <i>Underground Moves.</i>
•	"Mielestäni KAAOS-hanke oli erittäin onnistunut ja oli ilo olla mukana tuottamassa sisältöä siihen. Tällaista kaupunkilaisten omaa kehitystä tukevaa toimintaa tarvitaan ehdottomasti lisää kaupungin suunnalta. On tärkeää, että kuntalaiset pääsevät itse vaikuttamaan kaupunkikulttuurin kehittämiseen." <i>Kaaoslava</i>

5.5. Vallanjako

Teoriaosiossa todettiin, ettei osallistuva demokratia toimi ilman vallan jakamista vakiintuneelta järjestelmältä ja vallankäyttäjiltä uusille toimintatavoille ja toimijoille. Perusteluna ajatukselle oli se, että ihmisten on turha käyttää aikaansa yhteiskunnalliseen osallistumiseen, mikäli osallistumisesta saatavat hyödyt ovat olemattomat eli osallistujilla ei ole todellista valtaa muuttaa asioita. Voidaankin väittää, että vallanjaossa onnistuminen on viestinnän ohella tärkein osallistumista lisäävien hankkeiden tehtävä, sillä puutteellinen vallanjako vie helposti pohjan muilta onnistumisilta.

Vallanjako on jätetty tutkielmani viimeiseksi analyysiluvuksi tarkoituksella. Monet tässä luvussa esitettävät argumentit perustuvat jollain tapaa aiemmin käsiteltyihin teemoihin: viestintään, käytännönläheisyyteen, osallistujiin, vuorovaikutukseen ja hankkeen toimintamalliin. Luvun tarkoitus ei kuitenkaan ole olla tiivistelmä hankkeen onnistumisista ja epäonnistumisista (sellainen löytyy luvusta 6. *Yhteenveto ja johtopäätökset*), vaan syvempi analyysi eri toimijoiden välisistä suhteista KuKa-hankkeen aikana. Ennen siirtymistä vallanjaon arviointiin tutkittavassa hankkeessa määrittelen lyhyesti kaksi käsitettä, jotka samankaltaisuudestaan huolimatta tarkoittavat eri asioita. Käsitteet ovat *kuntalaislähtöisyys* ja *kuntalaiskeskeisyys*.

5.5.1. Kuntalaislähtöisyyttä vai kuntalaiskeskeisyyttä?

KuKa-hankkeen työntekijät haastattelivat kesäkuussa 2016 Oulun kaupungilla esimiestehtävissä toimivia henkilöitä. Haastatteluissa kartoitettiin näkemyksiä kuntalaisvaikuttamisen ja kaupungin ja yhdistysten välisen kumppanuuden tilasta Oulussa. Haastattelut osoittavat, että Oulussa tunnistetaan tarve kuntalaisvaikuttamisen kehittämiseksi ja erilaisten kumppanuuksien vahvistamiselle. Termi *kuntalaislähtöisyys* kuitenkin määritellään haastatteluissa hyvin vaihtelevin tavoin. Koska Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke toimi osana Oulun kaupungin organisaatiota, on haastatteluiden analysointi tärkeää hankkeen toimintaympäristön ja ns. emo-organisaation uudistushalukkuuden selvittämiseksi.

Kaupunkiorganisaatiossa esimiesasemassa olevilta henkilöiltä kysyttiin haastattelussa ”Mitä kuntalaislähtöisyys sinulle merkitsee?” Alla on viisi vastausta kysymykseen.

”Että kuntalaiset pääsevät itse sanomaan, päättämään palveluista, päätöksenteosta ja omaan elämämpiiriin liittyvistä asioista.”

”Kuntalaislähtöisyys on sitä, että suunnitellaan ja toteutetaan ja seurataan palveluita siten, että kuntalaiset ovat siinä mukana.”

”Sitä, että kun jotain palveluja kehitetään ja toteutetaan, niin niitä mietitään kuntalaisten näkökulmasta, eikä mennä talous ja infra edellä. Ja että kuntalaiset ovat mukana ideoimassa toimintaa.”

”Kuntalaisena se tarkoittaa sitä, että saa palvelut saumattomasti ja ehyesti yhdestä paikasta.”

”Kuntalaiset valitsevat päättäjät ja päättäjät virkamiehet, ja virkamiesten on tarkoitus tehdä päätöksiä kuntalaisten puolesta.”

Vastaukset on järjestetty sen mukaan, kuinka hyvin ne vastaavat tutkielmassani esiteltyjen osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan teorioiden näkemyksiä kansalaisten roolista päätöksentekoprosessissa. Ylimpänä olevissa vastauksissa on selkeä *kuntalaislähtöisyyden* eetos: niissä päätöksentekoprosessi perustuu kuntalaisten omalle toiminnalle, jonka ansiosta palvelut muokkautuvat vastaamaan kuntalaisten toiveita. Suunnittelussa ja päätöksenteossa on jatkuvasti läsnä useita toimijoita. Alimmaisissa vastauksissa on puolestaan kyse *kuntalaiskeskeisyydestä*. Siinä NPM:n ajatusten mukaisesti kuntalaiset ovat asiakkaita, joita *varten* julkinen organisaatio tuottaa erilaisia palveluita. Tämä tarkoittaa, etteivät kuntalaiset itse osallistu palveluiden suunnitteluun, vaan suunnittelu- ja päätöksentekovalta kuuluu vaaleilla valituille poliitikoille ja virkoihin nimitetyille asiantuntijoille. *Kuntalaislähtöisyys* siis vaatii vallanjakoa, *kuntalaiskeskeisyys* ei.

5.5.2. Kaupungin, kolmannen sektorin ja kuntalaisten kumppanuus kaupungin edustajien näkökulmasta ennen KuKa-hanketta

Kaupungin viranhaltijoilta kysyttiin myös heidän näkemyksiään kolmannen sektorin palveluntuotantovalmiudesta, kaupungin ja kolmannen sektorin välisen kumppanuuden tärkeydestä ja kaupungin valmiuksista hyödyntää yhteistyötahojaan palveluiden kehittämisessä ja tuottamisessa kuntalaislähtöisesti.

Haastateltavat kokivat Oulun kaupungin ja alueella toimivien kolmannen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön tärkeäksi. Tätä perusteltiin sekä taloudellisilla syillä (palveluiden tuotannon osittainen ulkoistaminen toisi mahdollisesti säästöjä) että käytännöllisillä syillä (yksi toimija ei välttämättä tavoita kaikkia kansalaisia). Yhteistyön mahdollisuuksia nähtiin erityisesti sellaisilla toimialoilla, joissa toimii vakiintuneita kansalaisjärjestöjä (esim. liikunta, kulttuuri ja nuorten palvelut). Toisaalta haastatteluissa esitettiin huoli siitä, että liian kankeat sopimukset, byrokratia ja yhteistyön ehtojen pikkutarkka määrittely voivat karkottaa mahdollisia yhteistyökumppaneita, vaikka molemmat osapuolet suhtautuisivat yhteistyöhön positiivisesti.

Kolmannen sektorin toimijoiden palveluntuotantovalmiuksia pidettiin vaihtelevina. Viranhaltijat kokivat, että Oulun kaupunki voisi yhteistyön kautta kannustaa kolmannen sektorin toimijoita kehittämään toimintaansa. Toisaalta nähtiin, että yhdistyksissä on jo nyt paljon potentiaalia, jota ei syystä tai toisesta ole vielä pystytty hyödyntämään yhteistyön muodossa. Eräs haastateltava arvioi, että parhaat palveluntuotantovalmiudet löytyvät sellaisilta kolmannen sektorin toimijoilta, joilla on

palkattua työvoimaa tuomassa toimintaan jatkuvuutta. Vapaaehtoisuuteen perustuvissa yhdistyksissä toiminta on pitkälti muutamien aktiivisten henkilöiden jaksamisen varassa.

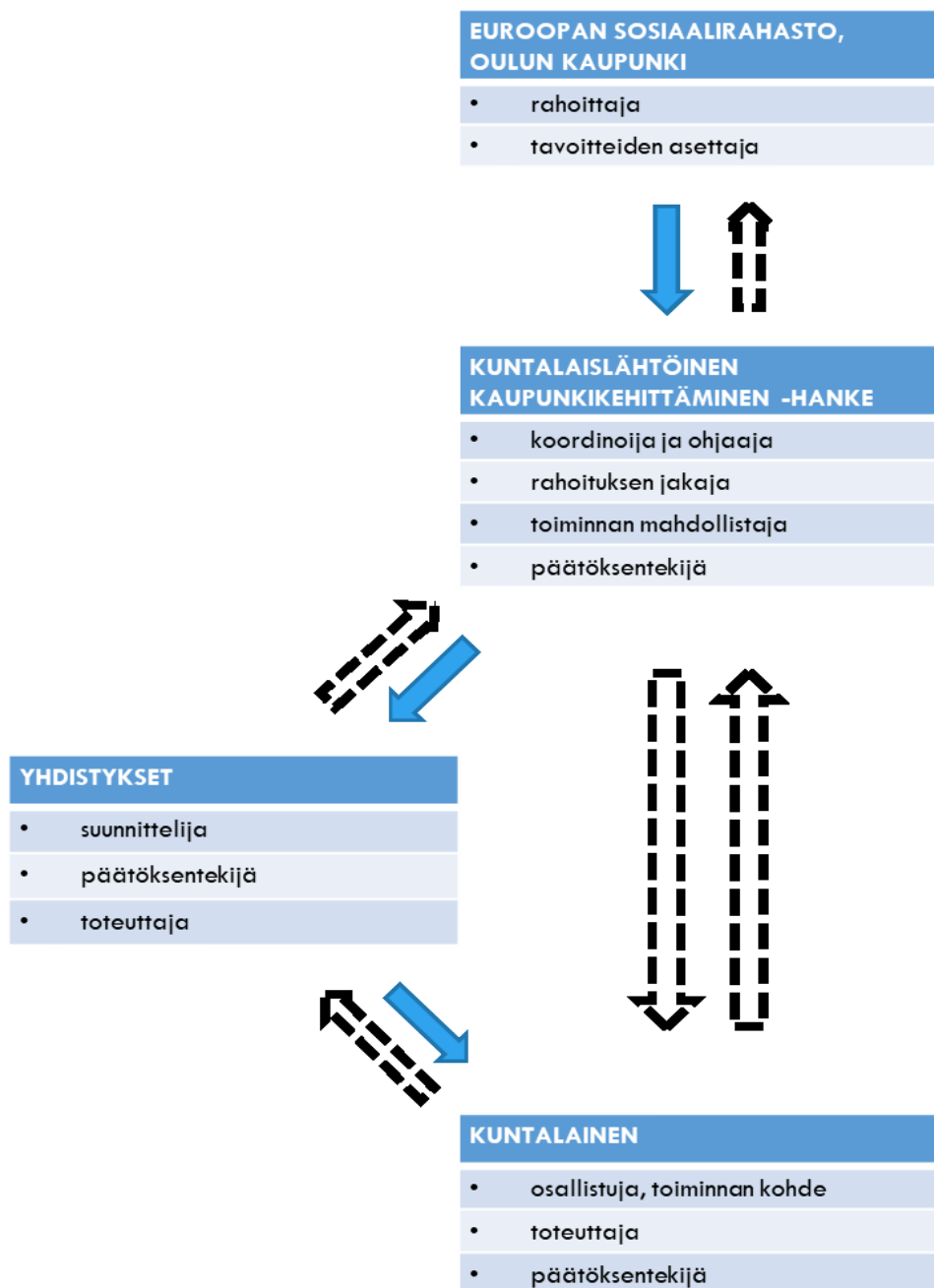
Myös arviot Oulun kaupungin valmiuksista hyödyntää edellä mainittua yhdistysten potentiaalia vaihtelivat. Osa piti kaupungin nykyisiä valmiuksia hyvinä, kun taas toiset näkivät valmiuksien olevan vielä kehitysvaiheessa ja toivoivat panostuksia ja rohkeutta yhteistyökyvyn kehittämiseen. Eräs vastaaja tiivistä kaupungin nykyisen toiminnan seuraavasti: ”Intoa on, mutta taidot eivät oikein riitä. --- Pitäisi miettiä jotain rajapintaa kumppanuuksien kokeiluun.”

Vastaukset antavat hyvän kuvan siitä, miksi Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeelle oli selvästi tilausta Oulussa. Kaupungissa on tunnistettu tarve kehittää kumppanuuksia kolmannen sektorin toimijoiden suuntaan, mutta tälle ei ole löytynyt sulavaa toteutustapaa. Lisäksi haastatteluissa nousi voimakkaasti esille pula uusista kuntalaisia osallistavista toimintamalleista: ”Ei meillä kuitenkaan ole rakenteita tai toimivaa prosessia, jolla otetaan kuntalaisia mukaan asioiden suunnitteluun.” Esimerkiksi kuntalaisraatien ongelmiksi nähtiin se, että niihin osallistuvat vain tietyt aktiiviset ihmisryhmät, ja että raatien tulokset jalostuvat harvoin konkreettisiksi muutoksiksi. Tämä kertoo aiemmin käsitellystä näennäisosallistamisesta: osallistumistapoja ylläpidetään, mutta usko niiden toimintaan ja vaikuttavuuteen on vähäistä. Ylipäätään kuntalaislähtöisyys tunnistettiin asiaksi, josta puhutaan strategioissa ja juhlapuheissa, mutta joka ei ole vakiintunut osaksi kaupungin ydintoimintaa ainakaan toivotussa mittakaavassa: ”Että koko organisaation palveluntuotanto olisi asiakaslähtöinen, siihen on valovuosia aikaa.”

5.5.3. Vallanjako ja toimijoiden roolit Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeessa

KuKa-hankkeen rahoitushakemuksessa todetaan, että ”hankkeessa ei lähtökohtaisesti määritellä erityisiä palveluita, joita tulee kehittää, vaan hankkeen avulla avataan kuntalaislähtöinen näkökulma, josta vastauksia käytännön palveluiden kehittämiseen odotetaan saatavan”. Näin ollen toiminnan keskiöön haluttiin nostaa kuntalaiset, joiden ”kehittämisideoita ei vain kuunnella, vaan hankkeen avulla mahdollistetaan niiden projektoiminen siten, että idean esittäjät voivat olla mukana toteutusvaiheessa.” Sitaatit osoittavat, että hanke sitoutui alusta alkaen nimenomaisesti *kuntalaislähtöisyyteen* eli ajatukseen siitä, että kuntalaiset ovat mukana suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin eri vaiheissa ja heillä on valtaa vaikuttaa toiminnan lopputuloksiin. Lisäksi hanke halusi laajentaa kaupungin yhteistyöverkostoa ja hyödyntää kolmannen sektorin palveluntuotantopotentiaalia ilman yhdistysten kokeiluinnoitusta hidastavaa raskasta byrokratiaa.

Vallanjako on helpointa havainnollistaa kuvaamalla eri toimijoiden rooleja hankkeen aikana. Hankkeen kannalta keskeisimmät toimijat ja niiden roolit on kuvattu alla kuviossa 6. Kuviossa siniset nuolet kuvaavat vuorovaikutusta, jossa toimijalla oli mahdollisuus vaikuttaa suoraan toiseen toimijaan esimerkiksi jakamalla resursseja. Katkoviivalla piirretyt mustat nuolet puolestaan kuvaavat vuorovaikutussuhteita, joissa toimijoiden vaikutusvalta toisiinsa ei ollut yhtä suoraa, vaan tapahtui esimerkiksi ehdotusten ja tiedonjaon kautta. Seuraavaksi käyn yksittäin läpi toimijat ja niiden roolit hankkeen aikana. Näin pyrin selventämään, kuka ohjasi ketä, eli miten vallanjako toimi hankkeen aikana.



Kuva 6. Toimijoiden roolit ja vuorovaikutussuhteet KuKa-hankkeessa.

Euroopan sosiaalirahasto ja Oulun kaupunki

On selvää, ettei KuKa-hanketta olisi syntynyt ilman ulkopuolista rahoitusta. Kuviossa 6 ylimmäksi onkin sijoitettu hankkeen kaksi tärkeintä rahoittajaa eli Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Oulun kaupunki. 70 % hankkeen rahoituksesta tuli ESR:n kautta ja 30 % Oulun kaupungilta (Oulun kaupunki 2015).

Asema hankkeen rahoittajana takasi ESR:lle ja Oulun kaupungille mahdollisuuden vaikuttaa hankkeen tavoitteisiin. ESR toimintalinja 5 edellyttää, että rahoitusta saava hanke tähtää kansalaisten sosiaalisen osallisuuden parantamiseen (EU 2014, 48). ESR:n ehdoista juontuvan sosiaalisen osallisuuden tavoitteen lisäksi KuKa-hankkeen rahoitushakemuksessa todetaan, että hankkeen sisältöjen tulee olla yhteensopivia Oulun kaupungin strategian painopisteiden (asukkaiden osallistuminen, kilpailukykyinen elinkeinotoiminta, lapset ja nuoret tulevaisuuden tekijöinä, monimuotoinen kaupunkikulttuuri) kanssa. Täten rahoittajilla oli valtaa hankkeeseen nähden, mutta sitä käytettiin vain hankkeen ”suurten linjojen” työstövaiheessa. Tutkimuksen aikana ei ilmennyt viitteitä siitä, että kumpikaan hankkeen rahoittajista olisi ohjannut tai rajoittanut KuKa-hankkeen käytännön toimintaa.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke

Kuviossa 6 tutkielmani tutkimuskohteelle eli Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeelle annetaan neljä erilaista roolia: koordinoija ja ohjaaja, toiminnan mahdollistaja, rahoittaja ja päätöksentekijä.

Koordinoinnin ja ohjauksen osalta analysointi on helppo aloittaa hankkeen vuoden 2016 vuosikertomuksesta, jossa todetaan, että ”hanketta, jossa kokeillaan uusia tapoja kehittää kaupunkia kuntalaislähtöisesti, tehdään luonnollisesti kaupunkiorganisaatiosta käsin” (Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen 2018d). Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke omaksuikin toiminnan koordinaattorin roolin ja ajatuksen kunnallisesta kokeilukulttuurista erinomaisesti. Projektien suuri määrä, vaihtelevat teemat ja toiminnan joustavuus ovat merkkejä siitä, että yritykselle ja erehdykselle jätettiin tilaa eikä toimintaa suunniteltu hankkeen toimistolla valmiiksi saakka. KuKa-hanke avusti tapahtumien toteuttajia viestinnässä ja auttoi tapahtumien ja projektien suunnittelussa järjestäen työpajoja ja valitsijaraateja. Hankkeen työntekijät eivät kuitenkaan itse ohjanneet sisältöjen suunnittelua kuin varmistaakseen, että toteutettavat projektit vastaisivat hankkeelle asetettuihin tavoitteisiin. Hankkeen projektipäällikkö Jaakko Jokipii totesikin

toimintamallia esitellessään, että ”meidän toimivaltuutemme ei ole päättää ihmisten puolesta mikä toimii...jos voimme mitata, voimme toteuttaa.”³¹ (Crowley & Moxon 2017, 39–40.)

Ohjauksen apuvälineinä toimivat projektisopimukset, joissa haluttiin tietää ne konkreettiset toimenpiteet, joita projektissa aiottiin suorittaa. Sopimukset eivät kuitenkaan edellyttäneet mitään tiettyä lopputulosta ja onnistumisia mitattiin haastattelemalla projektien toteuttajia ja muutamia osallistujia. Vuorovaikutusta käsitelleessä luvussa todettiin, että pääosin yhdistykset olivatkin todella tyytyväisiä hankkeelta saamaansa tukeen. Yhdessäkään palautteessa ei mainittu, että KuKa-hanke tai Oulun kaupunki olisi jyrännyt toimijoiden omien ehdotusten yli. Tämä kertoo siitä, että hankkeen toiminta oli nimenomaisesti koordinoivaa ja toimintaa tukevaa, ei sanelevaa tai rajoittavaa.

Hankkeen ymmärrys projektien ohjaamisesta kehittyi toiminnan aikana. Joissain tapauksissa etenkin hankkeen alkupuolella projektisopimukset sisälsivät varsin abstrakteja muotoiluja, jotka jättivät varaa tulkinnoille (ks. sitaatti alla). Esimerkiksi *Parkour-kahvila* -projektin hankesopimuksesta puuttuu kohta, jossa eriteltäisiin tavat, joilla 13 kertaa järjestettävistä tapahtumista viestittäisiin:

”Parkour-kahvila tarjoaa vaihtoehtoisia tekemistä oululaiseen kesäaikaan, kun nuorisotalot siirtyvät kesälomille. Se tarjoaa paikan kokoontumiselle, liikkumiselle, kahvittelulle, yhdessä pelaamiselle ja vapaalle hengailulle. Jokaisella kahvilakerralla järjestetään myös jokin yhteinen aktiviteetti, johon halukkaat voivat osallistua. Ensisijaisesti parkour-kahvila on nuorten olohuone, ja joka perjantai siellä järjestetään lisäksi parkour-jamit. Oulun parkour seuran tiloissa on mahdollisuus myös kehonpainoharjoitteluun ja seinäkiipeilyyn. Tilassa on käytössä myös televisio, pelikonsoli, lautapelejä ja musiikintoistovälineet. Tavoitteena on luoda parkour-kahvilasta jatkuvaa toimintaa, joka tarjoaa nuorille puitteet omaehtoiselle ja mielekkäälle tekemiselle ja liikkumiselle.

Parkour-kahvilan avulla yhdistys pyrkii lisäämään uusien harrastajien määrää ja samalla luomaan nuorille osallistavan ympäristön, joka ei aseta suoriutumisen vaatimuksia. Projektin aikana pyritään selvittämään yhteistyömahdollisuudet yhdistyksen toiminta-alueen nuorisotilojen sekä nuorten parissa toimivan sosiaali- ja terveysalan toimijan kanssa.

Hankinnan toteutuksen aikataulu:

Projekti alkaa 1.5.2017 ja päättyy 31.8.2017. Tuona aikana toteutetaan 13 x 3h parkour-kahvilaa.”

KuKa-hankkeen projektityöntekijät havaitsivat ongelman myös itse. Hanketyöntekijöiden laatiman menetelmäkäsikirjan luonnoksen mukaan hankkeen myöntämän rahoituksen olisi voinut sitoa projektisopimuksissa tiiviimmin toimenpiteisiin ja osallistujamääriin.

Seuraavat kolme hankkeelle asetettua roolia (toiminnan mahdollistaja, rahoituksen jakaja ja päätöksentekijä) liittyvät pitkälti hankkeen omaamiin resursseihin. Koska Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke oli jokaisen projektin kohdalla lopullisessa vastuussa siitä, kenelle se

³¹ “It’s not our jurisdiction to decide for the people what will work...if we can measure it, we can do it.”

jakoi rahoitusta, omasi se suoraa päätös- ja taloudellista valtaa projekteja ja tapahtumia toteuttaneisiin yhdistyksiin. Toiminnan mahdollistajan rooli on kuviossa erotettu rahoituksen jakajasta siksi, että kaikki hankkeeseen liittyneet tapahtumat eivät vaatineet erillistä rahoitusta. Vuoden 2018 keväällä Kaupunkitilassa kuntalaislähtöisesti syntyneet lautapelikahvilat ovat esimerkki matalan kynnyksen toiminnasta, jonka hanke mahdollisti ilman kilpailutuksia ja jaettua rahoitusta. Ylipäätään koko Kaupunkitila-kokeilun voi laskea kuuluvan tähän kategoriaan, sillä tila oli avoin kaikille ja sen käytöstä erilaisiin palavereihin tai muihin tapahtumiin pystyi sopimaan hankkeen työntekijöiden kanssa. Toisaalta hanke myös antoi kaupungin työntekijöille mahdollisuuden tutustua kuntalaislähtöiseen toimintaan ja kannusti uudenlaisiin palveluiden tuottamisen tapoihin, minkä vuoksi kuviossa 6 hankkeesta on piirretty katkoviiva Oulun kaupungin suuntaan.

Yhdistykset ja järjestöt

Kolmannen sektorin toimijat (yhdistykset, järjestöt) olivat projektien suunnittelijoita, toteuttajia ja sisällöllisiä päätöksentekijöitä. KuKa-hankkeen sitoutuminen kokeilukulttuurin edistämiseen antoi yhdistyksille varsin vapaat kädet toiminnan suunnittelussa. Näin ollen ne pystyivät yhdessä kuntalaisten kanssa kehittämään KAAOS-projekteista omaa toimintaansa tukevia tapahtumakokonaisuuksia.

Yhdistysten suora vaikutusvalta kohdistui kuntalaisiin, joiden kanssa ja joita varten ne toteuttivat projekteja. Niiden aseman turvasi ehto siitä, että KuKa-hanke rahoitti vain yhdistysrekisterissä olevia toimijoita eikä rahoitusta voinut myöntää suoraan yksittäisille kuntalaisille. Toisaalta projektien toteuttajat olivat läheisessä vuorovaikutuksessa KuKa-hankkeeseen, joka valvoi niiden toimintaa. Yhdistykset puolestaan pystyivät antamaan palautetta ja näin edistämään hankkeen toiminnan kehittämistä.

Kuntalaiset

Kuntalaisten roolien käsittely on helppo aloittaa toteamalla, että KuKa-hankkeessa järjestettiin toimintaa kuntalaisia varten, mikä teki kuntalaisista toiminnan kohteita ja tapahtumien osallistujia. Tässä roolissa kuntalaisilta ei odotettu aktiivista osallistumista toiminnan suunnitteluun tai sen sisällöistä päättämiseen, vaan jokainen sai osallistua mielenkiintonsa ja mahdollisuuksiensa mukaan. Osallistumisesta saadut hyödyt ja kokemukset vaihtelivat projektien ja tapahtumien välillä.

Vallanjaon tutkimisen näkökulmasta on tärkeää havaita, etteivät toiminnan kohteen ja osallistujan roolit kuitenkaan olleet ainoita mahdollisia rooleja kuntalaisille. Hankkeessa kehitetty toimintamalli mahdollisti sen, että projektien tulokset syntyivät kuntalaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden aloitteiden ja toiminnan seurauksena. Työpajoissa suunnitelmia muokattiin yhteistyössä yhdistysten

ja kuntalaisten kanssa. Kuntalaisia ja asiantuntijoita sisältänyt raati valitsi toteutukseen päätyvät eli hankkeen kautta rahoitusta saavat projektit. Laajimmilleen kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon vietiin vuoden 2018 KAAOS-haaste-kilpailun loppuäänestyksessä, jossa kuka tahansa asiasta kiinnostunut kuntalainen sai Kalevan internetsivujen kautta äänestää, mitkä projektit etenisivät kohti toteutusta. Näin ollen kuntalaiset ohjasivat myös KuKa-hankkeen toimintaa, minkä vuoksi kuvan 6 mustan katkoviivaisen nuolen kuntalaisista KuKa-hankkeeseen voisi myös piirtää ainakin osittain sinisellä: kuntalaiset pystyivät ohjaamaan projektien työstö- ja valintavaiheissa hankkeen päätöksentekoa. Lisäksi useissa projekteissa kohderyhmään kuuluneita nuoria palkattiin projektien toteuttajiksi, jolloin heidän vaikutusmahdollisuutensa jatkuivat läpi projektin keston.

Syy, miksi kuvan 6 nuoli kuntalaisten ja KuKa-hankkeen välillä on kuitenkin piirretty mustalla katkoviivalla, johtuu siitä, että hanke pidatti itsellään oikeuden olla rahoittamatta projekteja, jotka eivät hankkeen arvioiden mukaan olisi vastanneet hankkeen tavoitteisiin. Näin ollen kuntalaisilla ei ollut suoraa määräysvaltaa hankkeeseen nähden, vaikkakin KAAOS-haasteen yleisöäänestykseen valitut projektit oli jo muokattu ja todettu toteuttamiskelpoisiksi. Tätä ei kuitenkaan pidä ymmärtää kritiikkinä hanketta kohtaan. Päinvastoin, se vahvistaa käsitystä siitä, että hanke oli kuntalaislähtöisen toiminnan koordinoija ja erilaisten tapahtumien mahdollistaja, joka kuitenkin piti kiinni vastuustaan varmistaa tapahtumien soveltuvuus hankkeen toimintaperiaatteisiin ja tavoitteisiin nähden.

5.5.4. Vallanjaon yhteenveto

Roolien analysoinnin perusteella KuKa-hankkeen toimintaperiaatteessa voi nähdä yhtymäkohtia osallistuvaan budjetointiin, jossa julkinen valta korvamerkitsee tietyn rahasumman käytettäväksi kuntalaisten päättämiin kohteisiin. Sekä osallistuvassa budjetoinnissa että KuKa-hankkeen KAAOS-toiminnassa julkisorganisaatiot toimivat rahoittajina ja koordinoijina mahdollistaen kuntalaisten osallistumisen. Rahoituksen myöntäminen etukäteen takaa sen, etteivät suunnitellut toimenpiteet kaadu ennen toteutusvaihetta ainakaan siihen, että resurssit suunnitelmien toimeenpanolle jäävät saamatta. Lisäksi hankkeessa oli viitteitä erilaisiin deliberatiivisen demokratian toimintatapoihin, kuten kansalaisraateihin. KuKa-hankkeen projektisuunnitelmien työstövaiheessa erilaiset ihmiset muodostivat keskustellen mielipiteitä, kommentteja ja kehitysehdotuksia projektisuunnitelmien parantamiseksi.

Se, missä KuKa-hanke ja monet perinteisemmät osallistuvan budjetoinnin ja deliberatiivisen demokratian kokeilut eroavat toisistaan, on suunnitelmien toteutustapa. Hankkeen toimintamalli, jossa toteutuksesta vastasivat kolmannen sektorin toimijat, loi kuntalaisten ja kaupungin välille uuden välikäden. Tämä avasi kaupungille ja yhdistyksille uusia yhteistyön mahdollisuuksia ja tuki

kansalaisyhteiskunnan ruohonjuuritason toimintaa. Hanke olikin selkeä kädenojennus kansalaisyhteiskunnan suuntaan: se antoi merkin siitä, että yhdistysten ja järjestöjen tekemällä työllä on merkitystä ja potentiaalia myös julkishallinnon näkökulmasta katsottuna. Samalla hankkeen aikana saavutettiin sellaisiakin ihmisryhmiä, joiden tavoittaminen kaupunkiorganisaatiosta käsin olisi ollut todennäköisesti huomattavasti vaikeampaa.

Toisaalta erilaisten toimijoiden suuren määrän voi nähdä hankaloittaneen hankkeen kokonaiskuvan ymmärtämistä kuntalaisen näkökulmasta. Jos ihmiset tosiaan yllättyivät siitä, että hanke oli kaupungin rahoittamaa ja mahdollistamaa toimintaa (kuten vuosikertomuksessa 2016 mainitaan), jäikö kaupungin rooli jopa liian pieneksi ottaen huomioon hankkeen alkuperäiset tavoitteet kuntalaisten osallistamisesta kaupungin toimintaan? Kuntalaiset vaikuttivat toiminnallaan kaupunkitilan käyttöön ja viihtyvyyteen erilaisten tapahtumien muodossa, mutta eivät välttämättä ymmärtäneet, että kaupunki oli rahoituksellaan ja suostumuksellaan mahdollistanut tämän toiminnan. Argumenttia tukee osittain myös se, että KuKa-hankkeen työntekijöiden itsearvioinnin mukaan hankkeen haastavimpia tehtäviä oli sitouttaa kaupungin työntekijöitä uuteen toimintamalliin.

Vallanjakoa käsittelevän osuuden yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke hajautti hankkeen rahoittajien sille antamaa suunnittelu-, toteutus- ja päätöksentekovaltaa edelleen kolmannen sektorin toimijoille ja kuntalaisille. Hankkeen näkyvät tulokset muokkautuivat näin ollen kuntalaislähtöisesti kuntalaisten näköisiksi. Toisaalta kaupunkiorganisaation ja kuntalaisten välille syntyi kaksi uutta toimijaa, minkä vuoksi kaikki osallistujat eivät välttämättä hahmottaneet olevansa mukana osin Oulun kaupungin rahoituksella toimivassa kaupunkikehittämisen hankkeessa.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen pro gradu -tutkielmassani analysoinut Oulussa vuosina 2015–2019 toteutettua Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanketta, jonka tavoitteina oli vahvistaa 15–29-vuotiaiden oululaisten nuorten sosiaalista osallisuutta ja yhteiskuntavalmiuksia ja kehittää kaupungin palveluntuotantoa sekä kestäviä kumppanuuksia kaupunkiorganisaation ja kolmannen sektorin toimijoiden välille. Tutkimusmenetelmänäni on toiminut aineiston teoriaohjaava sisällönanalyysi. Analyysin teoreettisen viitekehyksen muodostivat osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan teoriat. Tässä luvussa tiivistän tutkielmani keskeiset tulokset ja vastaan johdantoluvussa esiteltymiin tutkimuskysymyksiini, jotka ovat:

- 1) Kuinka Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke ilmentää osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan periaatteita?
- 2) Kuinka hankkeen toimintaperiaate soveltuu hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Analyysini rakentui osallistuvan demokratian teorioihin kuuluvan, Archon Fungin ja Erik Olin Wrightin 2000-luvun alussa kehittämän, valtuutetun osallistuvan hallinnan teorian (*Empowered Participatory Governance, EPG*) ympärille. EPG jakautuu kuuteen osa-alueeseen, jotka ovat käytännönläheisyys, alhaalta ylös -osallistuminen, deliberatiivinen ongelmanratkaisu, vallan hajauttaminen, keskitetty valvonta ja koordinaatio ja avoimuus uusille toimintamalleille. Lyhyesti tiivistettynä Fung ja Wright uskovat, että onnistuneet demokraattiset innovaatiot perustuvat (ainakin yleensä) näille periaatteille.

Osallistuvan demokratian ohella teoriaosiossa esiteltiin laajasti uuden julkisen hallinnan teoria (*New Public Governance, NPG*). Teorian mukaan tulevaisuudessa julkishallinto toimii verkostomaisesti ja eri toimijat, niin julkiset kuin yksityisetkin, kehittävät yhteiskuntaa yhteistyössä toistensa kanssa. Tällainen hallintorakenne ei kuitenkaan voi syntyä ja toimia onnistuneesti ilman uudenlaisia yhteistyön tapoja ja verkostojen koordinoinnin keinoja.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen (*Kuinka Oulun Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke ilmentää osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan periaatteita?*) vastaukset on annettu tutkielman analyysivaiheessa, jossa Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanketta arvioitiin käyttäen apuna EPG-teorian keskeisiä elementtejä. Luvussa 5.2. *Käytännönläheisyys ja projektien keston vaikutukset tavoitteiden saavuttamiseen* todettiin, että KuKa-hankkeen toiminta oli käytännönläheistä ja hankkeen rahoittamat projektit helposti lähestyttäviä. Hanke ohjasi ja kannusti yhdistyksiä suunnittelemaan konkreettisia tapoja hankkeen kohderyhmän, 15–29-vuotiaiden nuorten,

sosiaalisen osallisuuden vahvistamiseksi ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Osassa projekteja jaetun vallan ja kuntalaisvaikuttamisen näkökulmat jäivät vähäisiksi ja projektit toimivat enemmänkin harrastusmahdollisuuksina (erilaiset liikuntakokeilut) kuin uusina vaikuttamisen kanavina, mikä etäännytti niitä osallistuvan demokratian ja kuntalaisvaikuttamisen periaatteista. Useimmat projektit kuitenkin tuottivat konkreettisia lopputuloksia, jotka näkyivät Oulun katukuvassa (musiikki- ja kulttuurituotannot) ja täten sekä osallistujien että muiden kaupunkilaisten arjessa. Käytännönläheisyyden elementti siis toteutui hankkeessa pääosin onnistuneesti.

Luku 5.3. *Alhaalta ylös -osallistuminen* käsitteli heikommassa asemassa ja yleisesti yhteiskunnallisen osallistumisen ja päätöksenteon ulkopuolella olevien ihmisten tavoittamista hankkeen aikana. Luvussa todettiin, että KuKa-hankkeen aikana kiinnitettiin kiitettävästi huomiota erilaisten ihmisryhmien tavoittamiseen. Hanke rahoitti projekteja, joissa kokemuksiaan pääsivät tuomaan julki lastensuojelun piirissä olevat, liikuntarajoitteiset ja maahanmuuttajataustaiset nuoret. Tapahtumat ja hankkeen erinomaisesti suunnitellut ja toteutetut viestintämateriaalit kohdistettiin siten, että ne vetoaisivat nimenomaisesti hankkeen kohderyhmään (5.1. *Viestintä*). Hankkeen työntekijöiden sekä hankkeen kautta rahoitettujen projektien jalkautuminen kaupungille nuorten pariin kertoo siitä, että KuKa-hankkeen aikana haluttiin tavoittaa myös sellaisia kohderyhmään kuuluvia henkilöitä, joille kynnys saapua itse hankkeen tapahtumiin olisi saattanut olla korkea. Myös hankkeen aikana toteutettujen tapahtumien suuri määrä sekä aihepiirien vaihtelevuus takasivat sen, että hankkeen aikana tavoitettiin erilaisia ihmisiä eikä se jäänyt vain pienen ja aktiivisen joukon sisäiseksi toiminnaksi. Tätä voi pitää erinomaisena saavutuksena.

KuKa-hankkeen aikana kehitettiin KAAOS-malliksi (KAnsalaisAktiivisuus ja OSallisuus) nimetty toimintatapa, joka perustuu dialogiin eli vuorovaikutukseen, deliberaatioon, joka ymmärrettiin hankkeessa vaihtoehtoja puntaroivana keskusteluna ja ongelmanratkaisutapana, ja ”diileihin” eli ulkoisten palveluntuottajien (yhdistykset ja järjestöt) kanssa tehtäviin sopimuksiin. KAAOS-toimintamalli esiteltiin ja analysointiin hankkeen yhteistyökumppanien palautetta hyödyntäen luvussa 5.4. *Vuorovaikutus ja deliberaatio*. Yhdistyksiltä kerätyn palautteen perusteella vuorovaikutus KAAOS-projekteja toteuttaneiden yhdistysten ja KuKa-hankkeen välillä toimi muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta todella hyvin. Hanke sai kiitosta sekä sen kehittämästä kevyestä kilpailutus- ja rahoitusmallista että panostuksesta läpi projektien toiminnan jatkuneeseen yhteistyöhön ja ohjaukseen, jota tarjottiin yhdistysten tarpeiden perusteella.

Lisäksi selvisi, että hankkeen myötä alkanut yhteistyö yhdistysten ja Oulun kaupungin välillä synnytti neuvotteluyhteyden ja uusia yhteistyön muotoja, jotka jatkuivat osassa tapauksia myös

hankkeen rahoittamien projektien jälkeen. Toisaalta on tärkeä huomauttaa, että suurimmassa osassa tapauksia uusia yhteistyöprojekteja ei ollut syntynyt ainakaan palautekyselyyn mennessä. Joka tapauksessa hanke laajensi Oulun kaupungin ja alueella toimivien kolmannen sektorin toimijoiden välistä vuorovaikutusta toimintakautensa aikana. Tämän yhteistyön jatkuvuudesta huolehtiminen jää hankkeen päätyttyä Oulun kaupungin vastuulle (ks. *6.1. Mitä seuraavaksi?*).

KuKa-hanketta voi kutsua demokraattiseksi innovaatioksi eli kansalaisten osallistumista poliittisessa päätöksentekoprosessissa lisääväksi ja syventäväksi mekanismiksi. Tähän lopputulokseen päädytään, kun tutkitaan hankkeen roolia kolmannen sektorin toimijoihin ja kuntalaisiin nähden. Luvussa 5.5. *Vallanjako* käytiin yksityiskohtaisesti läpi eri toimijoiden roolit hankkeen aikana. KuKa-hankkeelle tunnistettiin neljä roolia, jotka ovat koordinoija ja ohjaaja, rahoituksen jakaja, toiminnan mahdollistaja ja päätöksentekijä. Tärkein näistä oli toiminnan koordinoijan ja ohjaajan rooli. KuKa-hanke järjesti työpajoja ja koulutuksia, ja avusti tapahtumia ja projekteja toteuttaneita yhdistyksiä. Ohjauksen välineinä toimivat projektisopimukset, joissa haluttiin tietää toimenpiteet, joita projektissa aiottiin suorittaa. Sopimukset eivät kuitenkaan edellyttäneet mitään tiettyä lopputulosta, eikä hanke ottanut päätösvaltaa tapahtumien sisällöstä. Yhdistyksillä ja kuntalaisilla oli siis oikeus tehdä projekteista oman näkönsä, kunhan toimilla pyrittiin vastaamaan hankkeen tavoitteisiin. Vuoden 2018 KAAOS-haasteen yleisöäänestyksessä hanke siirsi osallistuvan budjetoinnin tavoin taloudellista päätösvaltaansa kuntalaisille. Sanomalehti Kalevan verkkosivuilla oululaiset saivat ilmaista mielipiteensä siitä, mitkä ehdolla olleista projekteista ansaitisivat hankkeen kautta 20 000 euron rahoituksen. Hanke toteutti osallistujien tahtoa ja rahoitti kolme eniten ääniä saanutta projektia edellä mainitulla summalla.

Edellä tiivistetyt tutkielmani tulokset osoittavat, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke ilmensi monipuolisesti osallistuvan demokratian ja uuden julkisen hallinnan periaatteita. Hanke sitoutui lisäämään palveluntuotannon kuntalaislähtöisyyttä eli kuntalaisten mahdollisuuksia olla mukana kaupunkikehittämisen suunnittelu-, toteutus- ja päätöksentekovaiheissa. Lisäksi sen toimintamalli, jossa kaupunkiorganisaatio, kolmannen sektorin toimijat ja kuntalaiset kehittävät yhteistyössä erilaisia tapahtumia ja palveluja, ja jossa toimintaa ohjataan ja koordinoidaan jatkuvalla vuorovaikutuksella ja kirjallisilla sopimuksilla, on kuin suoraan uuden julkisen hallinnan oppikirjasta. Hanke loi verkostoja ja useita erilaisia yhteistyön muotoja niin yhdistysten kuin kaupunkiorganisaation suuntaan. Se korvasi perinteisesti julkishallintoon liitetävän raskaan byrokratian kevyemmällä rahoitusmekanismeilla. Kaupungin työntekijöiden tutustuttaminen alueella toimivien yhdistysten toimintaan ”tutustumismatkojen” aikana sekä yritys rohkaista kaupungin

työntekijöitä tilaamaan hankkeen toimintamallin mukaisia projekteja kolmannen sektorin toimijoilta Sytyke-työkalun avulla kertovat hankkeen vahvasta halusta vakiinnuttaa toimintamallia.

Toisaalta tulokset myös kertovat, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke oli avoin uusille toimintamalleille ja uskalsi luottaa yhdistysten kykyyn toteuttaa erilaisia tapahtumia. Tutkimuksen aikana ei löytynyt viitteitä hankkeen työntekijöiden muutosvastarinnasta tai siitä, että hanke olisi yliohtanut eli mikromanageroinut rahoitusta saaneita yhdistyksiä. Päinvastoin, itsessään innovatiivinen hanke kannusti muitakin toimijoita vapaaseen kokeiluun ja innovointiin. Samalla se hyväksyi kokeilukulttuuriin kuuluvan epävarmuuden ja sen, etteivät kaikki projektit välttämättä onnistu saavuttamaan tavoitteitaan sataprosenttisesti. KAAOS-haasteen esittelymateriaaleista löytyvä teksti ”osallistuminen on molemminpuolinen, jatkuva oppimisprosessi”³² tiivistää hyvin hankkeen idean, jonka mukaan sekä kolmannen sektorin toimijat että kaupunkiorganisaatio voivat yhteistyön kautta oppia uusia asioita.

Osasy sille, miksi KuKa-hanke pystyi rahoittamaan hyvin erilaisia projekteja ja kokeilemaan uusia asioita varsin vapaasti, löytyy hankkeen rahoituksesta. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke oli mielenkiintoinen (ja varmasti monien vastaavia hankkeita toteuttaneiden mielestä harvinaislaatuinen) julkinen demokratia- ja osallisuusprojekti, sillä se ei kärsinyt rahoituksen niukkuudesta. Hankkeen rahoitus oli mitoitettu kattamaan tavoitteiden mukaiset 72 KAAOS-projektia. Lopulta näitä projekteja kuitenkin rahoitettiin ”vain” 44 kappaletta, joista kaksi projektia ei lopulta toteutunut. Arvuuttelun varaan jää, kuinka hankkeen toiminta olisi muuttunut, mikäli jaettavaa rahaa olisi ollut huomattavasti vähemmän. Olisivatko esimerkiksi projektisopimukset muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi ja rahoitus sidottu tarkemmin tiettyihin toimenpiteisiin ja tuloksiin? Tätä voi pitää yhtenä todennäköisenä kehityskulkuna. Toisaalta KuKa-hanke on esimerkki siitä, kuinka riittävä rahoitus tuottaa hyviä lopputuloksia. Tulee muistaa, että hankkeen yhdistyksiltä saama palaute oli lähes poikkeuksetta positiivista, työttömänä olevia nuoria työllistettiin projekteihin ja monipuolisissa tapahtumissa tavoitettiin yhteensä tuhansia oululaisia.

Edellä listattuihin hankkeen onnistumisiin vedoten voidaan vastata tutkielmani toiseen tutkimuskysymykseen (*Kuinka hankkeen toimintaperiaatteen soveltuu hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?*) toteamalla, että Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen toimintaperiaate soveltui hyvin hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi hanke kehitti sellaisia uudenlaisia kuntalaisten osallistamisen tapoja, joiden puutetta Oulun kaupungilla

³² ”Participation is mutual, continuous learning process.”

esimiesasemassa olevat henkilöt harmittelivat luvussa 5.5.2. *Kaupungin, kolmannen sektorin ja kuntalaisten kumppanuus kaupungin edustajien näkökulmasta ennen KuKa-hanketta.*

Hankkeen materiaaleja tutkiessa itselleni kävi myös nopeasti selväksi, että hankkeen työntekijät tekivät ahkeraa pohjatyötä ja perehtyivät erilaisiin osallisuus- ja vaikuttamismalleihin. Hankkeelle asetettiin selkeät tavoitteet ja kartoitettiin mahdolliset riskit. Hankkeen sisäisestä materiaaalipankista löytyvät tieteelliset artikkelit, muiden hankkeiden toiminnan yhteenvedot ja erilaiset osallisuuden mallit kertovat, että hankkeessa haluttiin aidosti ymmärtää vaihtoehtoisia toiminnan tapoja. Panostus joustavien ja keskustelevien toimintamallien käyttöönottoon sekä sitoutuminen avoimuuteen kertovat siitä, että toimintaperiaatetta haluttiin jatkuvasti kehittää. Hankkeeseen ja sen tavoitteisiin siis suhtauduttiin asianmukaisella vakavuudella, mutta avoimin mielin ja varsinkin viestinnällisesti pilke silmäkulmassa.

Edellä olevat arviot ja tulokset ovat positiivisia. Ohjelma-arvioinnin tarkoituksen mukaisesti on kuitenkin olennaista kysyä, olisiko hankkeen toimintaa voinut muokata jollain tavalla vielä enemmän kuntalaisten päätöksentekomahdollisuuksia suosivaksi ja jatkuvuutta edistäväksi.

Parhaiten KuKa-hanke toteutti osallistuvaa demokratiaa jo edellä mainitussa vuoden 2018 KAAOS-yleisöäänestyksessä. Äänestyksessä annetut lähes 2800 ääntä kertovat, että hankkeen toiminta kiinnosti ihmisiä, kunhan vain päätöksenteko oli helppoa ja tuotiin lähelle heitä (paikallislehden verkkosivuja voi mielestäni pitää läheisenä ja vakiintuneena vaikutuskanavana). Samanlaisia äänestyksiä olisi voinut toteuttaa hankkeen aikana useampia, eikä niiden välttämättä olisi tarvinnut olla mittakaavaltaan yhtä suuria. Nuorten vaikuttamiskokemuksia olisi voinut lisätä esimerkiksi antamalla lopullisen valinnan pienen, asiantuntijoista ja muutamista nuorista koostuneen, raadin sijaan esimerkiksi paikallisille ammattikoulussa tai lukiossa opiskeleville nuorille. Toisaalta myös joidenkin projektien työstövaiheet olisi voinut toteuttaa yhteistyössä kaupungin, projektia toteuttavan yhdistyksen ja esimerkiksi lukion yhteiskuntaopin kurssin kanssa, mikä olisi varmasti palvellut erinomaisesti hankkeen tavoitetta kasvattaa kohderyhmän yhteiskuntavalmiuksia.

Voidaan pitää todennäköisenä, että useiden KuKa-hankkeen kohderyhmään kuuluneiden nuorten sosiaalinen osallisuus ja osallistumisvalmiudet kasvoivat kestoiltaan varsin lyhyissä KAAOS-projekteissa ainakin hetkellisesti. Pidemmässä projekteissa hyviä toimintamalleja olisi kuitenkin voinut vakiinnuttaa ja hioa vielä paremmaksi. Lyhyissä projekteissa projektien toteuttajille jäi vain vähän aikaa muokata projektien toimintaa palautteen ja kertyneiden kokemusten perusteella. Yksittäisten projektien keston pidentäminen olisi kuitenkin todennäköisesti vähentänyt rahoitusta

saaneiden projektien määrää, mikä olisi puolestaan vaikuttanut negatiivisesti hankkeen aikana syntyneiden yhteistyökumppanuuksien ja hankkeen tavoittamien nuorten määrään.

6.1. Mitä seuraavaksi?

Tutkielmani tarkoituksena on ollut tuottaa ohjelma-arviointi Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeesta. Näin ollen olen keskittynyt kuvaamaan hankkeen toimintamallia ja hankkeen toiminnan aikana saavutettuja tuloksia. Kirjoittaessani tutkielmaani keväällä 2019 Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke on juuri päättynyt. Tästä johtuen hankkeen kauaskantoisen merkityksen arviointi on toistaiseksi mahdotonta, sillä hankkeen pitkän aikavälin vaikuttavuudesta ei ole vielä saatavilla tietoja. Niinpä seuraavaksi esitettävät huomiot ja arviot hankkeen toiminnan jatkuvuuteen liittyen ovat tässä vaiheessa omaa pohdintaani ja voivat myöhemmin osoittautua perättömiksi. Arviot on tehty tutkielman valmistumishetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke onnistui neljän vuoden aikana monessa asiassa ja toiminnasta huokui voimakas tahto kehittää ja vakiinnuttaa uusia kuntalaisten osallistumiskanavia ja vaikutusmahdollisuuksia. Samalla kuitenkin ajoittain vaikutti siltä, ettei Oulun kaupungin sitoutuminen kuntalaislähtöiseen ja yhdistyksiä palveluntuotannossa hyödyntävään toimintaan ollut yhtä vahvaa. Tähän liittyen peruspalvelujen työntekijöiden sitouttaminen uuteen toimintatapaan ei onnistunut yhtä hyvin kuin hankkeen tavoitteissa toivottiin.

Ajatus perustuu lähtökohtaisesti kolmeen havaintoon. Ensiksi, olipa päätös kaupunkiorganisaation tai KuKa-hankkeen tekemä, vaikuttaa hankkeen ja kaupungin virallisen viestinnän jyrkkä erottaminen ulkopuolisen silmiin oudolta ratkaisulta – kyseessä oli kuitenkin kaupunkikehittämiseen liittyvä ja kaupunkikulttuuria edistävä julkisrahoitteinen hanke. Kaupungin sosiaalisen median kanavissa mainostetaan ja tiedotetaan runsaasti erilaisista kaupungin järjestämistä tapahtumista. Niinpä se, että KuKa-hanke sai näissä kanavissa todella vähän huomiota, luo vaikutelman, ettei hankkeeseen tai sen tuloksiin uskottu, tai että hanke haluttiin pitää tietoisesti erillisenä kaupunkiorganisaation linjasta.

Toiseksi, vaikutelmaa kaupungin epäileväisyydestä hanketta kohtaan vahvistavat satunnaiset huomiot eri projekteista, joissa kaupungin edustajien saaminen asiantuntijoiksi koettiin haasteelliseksi. Jos nuorille uusia vaikuttamiskanavia tuottavassa projektissa ei ole pyynnöstä huolimatta läsnä kaupunkiorganisaation edustusta tai edustuksen saaminen on vaikeaa, vähentää se automaattisesti uskoa siihen, että nuorten muutosehdotukset kuuluivat myös niihin pöytiin, joissa päätöksiä tehdään.

Kolmanneksi, hankkeessa tarjottiin erilaisia mahdollisuuksia, joilla kaupunkiorganisaatio tai sen työntekijät olisivat voineet ottaa suurempaa roolia nuorten sosiaalisen osallisuuden ja kaupungin ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön kehittämisessä. Esimerkiksi Sytyke-työkalu oli mahdollisuus, joka kuitenkin jätettiin käyttämättä. Myös hankkeen itsearvioinnin mukaan toiminnan keskeisimmät haasteet/ongelmat liittyivät kaupungin palveluntuotannon kehittämiseen kuntalaislähtöiseen suuntaan ja kaupungin ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön vakiinnuttamiseen.

Edellä kuvatuilla huomioilla on merkitystä KuKa-hankkeessa tehdyn työn jatkuvuuden kannalta. Niiden perusteella herää sama kysymys, jonka myös hankkeen projektityöntekijät esittivät vuoden 2017 vuosikertomuksessa: Oliko hanke ja sen toimintatapa edellä aikaansa? Tyhjentävää vastausta kysymykseen voidaan joutua odottamaan vielä pitkään, mutta toistaiseksi vastaus lienee ”osittain”. Kuten kaupungin esimiesasemassa olevat henkilöt haastattelussa totesivat, julkinen sektori on usein vakiintuneiden toimintatapojensa vanki, minkä vuoksi muutokset sen toiminnassa tapahtuvat harvoin suurina loikkina. Kyse on lisäksi yhtä paljon poliittisista valinnoista ja ajattelutapojen muutoksesta kuin pelkistä hallinnollisista toimintamalleista. KuKa-hankkeen kokeilullinen, verkostomainen ja vallan hajauttamiseen perustuva toimintatapa vaatineekin lisää itämisaikaa ja todisteita muutoksen kannattavuudesta.

Toisaalta hankkeen loppupuolella oli merkkejä askelista kuntalaislähtöiseen hallintotapaan eli siihen, että KuKa-hankkeen toimintamallit alkoivat juurtua osaksi Oulun kaupungin toimintaa. Vuoden 2018 vuosikertomuksessa todetaan, että ”soihdunkantajia onkin löytynyt ilahduttavasti sekä peruspalveluista että kolmannen sektorin toimijoista.” Hankkeen projektityöntekijän mukaan

”Projektitoimistossa käytetään hyvin selkeästi meiltä tulleita työkaluja projektienkehittämisessä, kuten TOC-tä projektien suunnittelussa ja fasilitointimenetelmiä. Sen lisäksi OKM:n haussa on Pikisaaren kehittämishanke, jossa toteuttamistapana on haastekisa, jossa on selkeästi vaikutteita meidän toiminnasta. Siinä siis haastekisassa on aina mukana kaupunki, Pikisaaren asukkaat, järjestötoimijat ja yritykset. Kisa on itsessään vähän monimutkaisempi kuin meidän, mutta ajatus sen taustalla on meidän hankkeesta lähtöisin.”

Nämä askeleet ja uudet samoja elementtejä hyödyntävät projektit ovat todella tärkeitä. Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen päättymisen jälkeen vastuu uusien kuntalaislähtöisten toimintatapojen kehittämisestä ja hankkeen aikana tehdyn työn jatkamisesta on siirtynyt Oulun kaupunkiorganisaatiolle ja sen kaikille palvelualueille. KuKa-hanke ei ollut täydellinen ja joitakin sen aikana tehtyjä valintoja (esim. projektien määrä ja kesto) voi, ja uusia hankkeita suunnitellessa pitää, kyseenalaistaa ja sopeuttaa uusien toimintaympäristöjen ja tavoitteiden mukaan. Tätä toiminnan jatkokehitystä varten hanke jätti jälkeensä runsaasti materiaalia.

Lisäksi hankkeessa hahmoteltiin toimintamalli, jonka peruseriaatteet vaikuttavat niin teorioiden kuin hankkeen tarjoaman käytännön perusteella toimivan myös suomalaisessa kontekstissa. Hankkeen aikana kasatulle pohjalle voi rakentaa uutta. On hienoa, että hankkeen loppupuolella näin näyttää myös tapahtuneen.

Lopulta Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hankkeen suurin arvo ei kuitenkaan ole sen rahoitusmallin yksityiskohdissa tai yksittäisten projektien onnistumistarinoissa. Sen sijaan se on julkisrahoitteisen hankkeen oivalluksessa, jonka mukaan julkisen vallan ei tarvitse, eikä välttämättä edes pidä, omia itselleen kaupunkikehittämisen ja kuntalaisten osallistamisen monopoliasemaa. Hyödyntämällä ja vahvistamalla kuntalaisissa ja heidän yhteisöissään valmiina olevaa potentiaalia voidaan pienilläkin rahasummilla saavuttaa hyviä tuloksia. Ennakkoluulottomasti kokeilukulttuuriin suhtautunut ja asiantuntevasti toteutettu Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen -hanke osoitti, että julkishallinnossa on mahdollista toimia tavalla, jossa kaupungin ja sen palveluiden kehittämistä ei tehdä vain kuntalaisia *varten* vaan hyvin vahvasti heidän *kanssaan* ja suoraan kuntalaisten *toimesta*. Tätä viestiä voidaan hyödyntää myös Oulun alueen ulkopuolella.

LÄHDELUETTELO

Primääriaineisto

Crowley, Anne & Dan Moxon (2017), *New and Innovative Forms of Youth Participation in Decision-Making Processes*. Council of Europe. Saatavissa: <https://rm.coe.int/new-and-innovative-forms-of-youth-participation-in-decision-making-pro/1680759e6a>, luettu 28.3.2019.

Euroopan unioni (2014), *Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020. Suomen rakennerahasto-ohjelma*. Saatavissa: <https://www.rakennerahastot.fi/documents/10179/43217/Ohjelma-asiakirja+valmis.pdf>, luettu 28.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2018a), *Kaupunkielämän kehittämiseen keskittyvä Kaupunkitila avautuu Akvaarioon helmikuussa*. Saatavissa: [https://www.kaaosta.fi/blog/kaupunkielaman-kehittämiseen-keskittyva-kaupunkitila-avautuu-akvaarioon-helmikuussa](https://www.kaaosta.fi/blog/kaupunkielaman-kehittamiseen-keskittyva-kaupunkitila-avautuu-akvaarioon-helmikuussa), luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2018b), *Mitä opimme Kaupunkitilassa?* Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/blog/mit%C3%A4-opimme-kaupunkitilassa>, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2018c), *Tutkimusmatkalla omaan kaupunkiin*. Saatavissa: 27.3.2019, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2018d), *Vuosikertomus 2016*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/blog/vuosikertomus-2016>, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2018e), *Vuosikertomus 2017*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/blog/vuosikertomus-2017>, luettu 28.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2019a), *Toteutetut KAAOS-projektit*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/projektit>, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2019b), *KAAOS-pikakokeilut*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/kaaos-pikakokeilut>, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2019c), *KAAOS-haaste. Ratkaisukilpailu sosiaalisille ongelmille*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/ratkaisukilpailu>, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2019d), *Master Class -sarja Laiturilla*. Saatavissa: https://www.ouka.fi/oulu/tapahtumat/tapahtumia/-/asset_publisher/SyNGKdV8Tk3A/calendar/id/18311514/pop_up, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2019e), *KAAOS-projektien teemat*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/projektiteemat>, luettu 27.3.2019.

Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen (2019f), *Vuosikertomus 2018*. Saatavissa: <https://www.kaaosta.fi/blog/vuosikertomus-2018>, luettu 28.3.2019.

Kulttuuribingo (2017), *Kitkerät kaiut -pamfletti*. Saatavissa: <https://kulttuuribingo.wordpress.com/2017/05/04/kitkerat-kaiut-pamfletti/>, luettu 27.3.2019.

Oulun kaupunki (2015), *Kuntalaislähtöinen kaupunkikehittäminen*. Saatavilla: <http://oulu2.ouka.fi/kehittamishankkeet/Hankekortti1.asp?ID=643>, luettu 27.3.2019.

Kirjallisuus

Aarnikoivu, Henrietta (2008), *Esimiehenä arjessa*. Helsinki: WSOYPro.

Abdel-Monem, Tarik, Herian, Mitchel, Hoppe, Rick, PytlikZillig, Lisa & Alan Tomkins (2016), "Policymakers' Perceptions of the Benefits of Citizen-Budgeting Activities", *Public Performance & Management Review* 39 (4): 835–863.

Alasuutari, Pertti (2001), *Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus.

Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.

Barros, Samuel & Rafael Sampaio (2016), "Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte", *Policy & Internet* 8 (3): 292–312.

Bengtsson, Åsa & Mikko Mattila (2009), "Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and 'Stealth Democracy' in Finland", *West European Politics* 32 (5): 1031–1048.

Bherer, Laurence, Dufour, Pascale & Francoise Montambeault (2016), "The Participatory Democracy Turn: An Introduction", *Journal of Civil Society* 12 (3): 225–230.

Cairney, Paul (2002), "New public Management and the Thatcher Healthcare Legacy: Enough of the Theory, What About the Implementation?", *British Journal of Politics and International Relations* 4 (3): 375–398.

Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps (2016), "Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness", *Representation* 52 (1): 13–27.

Coffe, Hilde & Ank Michels (2014), "Education and Support for Representative, Direct and Stealth Democracy", *Electoral Studies* 35: 1–11.

Dryzek, John (1996), "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization", *American Political Science Review* 90 (3): 475–487.

Dunne, Kerill (2010), "Can Online Forums Address Political Disengagement for Local Government?", *Journal of Information Technology & Politics* 7 (4): 300–317.

Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (2014), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 10. painos. Tampere: Vastapaino.

- Fishkin, James (2009), *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon & Erik Wright (2003), "Thinking about Empowered Participatory Governance". Teoksessa Fung, Archon & Erik Wright (toim.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, 3–42. London: Verso.
- Fung, Archon (2015), "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future", *Public Administration Review* 75 (4): 513–522.
- Ganuzza, Ernesto & Gianpaolo Baiocchi (2012) "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe", *Journal of Public Deliberation* 8 (2): Article 8.
- Goodin, Robert & John Dryzek (2006), "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics", *Politics & Society* 34 (2): 219–244.
- Gustafson, Per & Nils Hertting (2017), "Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation", *American Review of Public Administration* 47 (5): 538–549.
- Hakari, Kari (2013), *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?*, Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Väitöskirja. Hallituksen esitys 268/2014.
- Helsingin kaupunki (2018), *Osallistuva budjetointi*. Saatavissa: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli/osallistuva-budjetointi/>, luettu 22.11.2018.
- Heywood, Andrew (2013), *Politics*. 4th edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hibbing, John & Elizabeth Theiss-Morse (2002), *Stealth Democracy. American's Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Homburg, Vincent, Pollitt, Christopher & Sandra van Thiel (2007), "Introduction". Teoksessa Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra & Vincent Homburg (toim.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, 1–9. New York: Palgrave Macmillan.
- Hong, Sounman (2015), "Citizen Participation in Budgeting: A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness?", *Public Administration Review* 75 (4): 572–582.
- Irvin, Renée & John Stansbury (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review* 64 (1): 55–65.
- Isola, Anna-Maria, Kaartinen, Heidi, Leemann, Lars, Lääperi, Raija, Schneider, Taina, Valtari, Salla & Anna Keto-Tokoi (2017), *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 33/2017. Helsinki: Juvenes Print.

Jackson, Jeff (2015), "Dividing Deliberative and Participatory Democracy through John Dewey", *Democratic Theory* 2 (1): 63–84.

Jacquet, Vincent (2017), "Explaining Non-Participation in Deliberative Mini-Publics", *European Journal of Political Research* 56: 640–659.

Joensuun kaupunki (2014), *Kansalaistoimijalähtöinen kaupunkikehittäminen Joensuussa 2015–2020. Toimintasuunnitelma*. Saatavissa: <http://www.joensuu.fi/documents/11127/1618675/KAKE-toimintasuunnitelmaluonnos/6e9fa836-6093-4252-ab96-8d65abf698f6>, luettu 23.11.2018.

Jones, Allison (2016), "Ontario to expand budget consultations after last year's process called a 'sham'", *Canadian Press*. Saatavissa <http://toronto.ctvnews.ca/ontario-to-expand-budget-consultations-after-last-year-s-process-called-a-sham-1.3170444>, luettu 20.1.2019.

Jäske, Maija (2019), *Democratic Innovations in Finnish Local Politics. Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation*. Turun yliopiston julkaisuja 462. Väitöskirja.

Kanniainen, Jari-Pekka (2017), *New Public Governance and New Public Management in the Funding and Contractual Steering of the Finnish Higher Education System*. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Pro-gradu tutkielma. Saatavissa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/101756>, luettu 7.2.2019.

Kennett, Patricia (2010), "Global Perspectives on Governance". Teoksessa Osborne, Stephen (toim.), *New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practise of Public Governance*. 19–35. New York: Routledge.

Kestilä-Kekkonen, Elina & Paul-Erik Korvela (2017), "Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: Syventyykö vai heikentyykö demokratia?". Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 8–29. Jyväskylä: SoPhi.

Kiilakoski, Tomi & Anu Gretscher (2012), *Muistiinpanoja demokratiaoppitunnista. Millainen on lasten ja nuorten kunta 2010-luvulla?* Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto.

Klijn, Erik-Hans (2010), "Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes". Teoksessa Osborne, Stephen (toim.), *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practise of Public Governance*. 303–321. New York: Routledge.

Koivumäki, Tanja (2015), *Osallistuvan budjetoinnin ja palvelumuotoilun pilotointi Tesoman alueen kehittämisessä*. Saatavissa: <http://omatesoma.fi/wp-content/uploads/2015/08/Osallistuvan-budjetoinnin-raportti.pdf>, luettu 27.1.2019.

Kouran kansalaisraati (2015), "Kouran asemakaava – kyläkeskuksen mahdollisuudet uusille ja nykyisille asukkaille." Julkilausuma. Saatavissa: <http://www.seinajoki.fi/material/attachments/seinajokifi/seinajoenkaupunki/osallistujavaikuta/jUeXuYrFL/julkilausumakoura.pdf>, luettu 22.11.2018.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuntaliitto (2017), *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuopion kaupunki (2017), *Kansalaistoimijälähtöinen paikallinen kehittäminen Kuopion kaupunkialueella (Kuopion "KAKE"-ohjelma) v. 2018–2020*. Saatavissa: <http://publish.kuopio.fi/kokous/2017436825-6-1.PDF>, luettu 25.11.2018.

Leemann, Lars & Riitta-Maija Hämäläinen (2016), "Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut", *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (5): 586–594.

Lerner, Josh (2014), *Everyone Counts: Could "Participatory Budgeting" Change Democracy?* New York: Cornell Selects.

Lynn, Laurence (1997), "Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector". Teoksessa Altshuler, Alan & Robert Behm (toim.), *Innovations in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. 83–103. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Lähdesmäki, Kirsi (2011), "New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – Yhä kesto-suosikki reformeissa?" Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. 75–87. Acta Wasaensia No 238. Vaasa.

Moore, Mark, Sparrow, Malcolm & William Spelman (1997), "Innovation in Policing: From Production Lines to Jobs Shops". Teoksessa Altshuler, Alan & Robert Behm (toim.), *Innovations in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. 274–298. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Mäkäläinen, Jari (2017), *Vanhoja tuttuja ja puistonpenkkejä. Budget Talks -hanke osallistuvan budjetoinnin näkökulmasta*. Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu. Kandidaatintutkielma.

Nabatchi, Tina (2012), "A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation", *Fostering Transparency and Democracy Series*. Washington DC: The IBM Center for the Business of Government.

Noam, Eli (2005), "Why the Internet Is Bad for Democracy", *Communications of the ACM* 48 (1): 57–58.

OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making*. Paris: OECD Publishing.

Oikeusministeriö (2017), *Demokratiapoliittinen toimintaohjelma*. Oikeusministeriön julkaisu 7/2017. Helsinki: Oikeusministeriö.

Osborne, Stephen (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review* 8 (3): 377–387.

Osborne, Stephen (2010), *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practise of Public Governance*. New York: Routledge.

- Owen, John & Patricia Rogers (1999), *Program Evaluation: Forms and Approaches*. London: Sage.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2015), "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics* 10 (1): 7–19.
- Pedersen, Karin & Lars Johannsen (2018), "New Public Governance in the Baltic States: Flexible Administration and Rule Bending", *Public Performance and Management Review* 43 (3): 648–667.
- Peters, Guy (2011). "Comparative Public Administration: After New Management, What?". Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. 20–32. Acta Wasaensia No 238. Vaasa.
- Pyun, Hae-Ok & Claire Gamassou (2017), "Looking for Public Administration Theories?", *Public Organization Review* 18: 245–261.
- Raiskila, Miira & Matti Wiberg (2017), "Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee". Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 30–51. Jyväskylä: SoPhi.
- Rask, Mikko, Raisio, Harri & Maija Jäske (2017), *Deliberatiiviset kansalaisfoorumit – kohti uusia avauksia Suomessa*. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.
- Romakkaniemi, Marjo & Rauni Rätty (2017), "Sosiaalinen osallisuus käsitteenä ja käytäntönä". Teoksessa Pietiläinen, Rauno & Rauni Rätty (toim.), *Lappilaisten nuoren tulevaisuutta tukemassa. SOKU-hankkeessa tehtyä, koettua ja uusia visioita*. 23–26. Rovaniemi: Lapin ammattikorkeakoulu.
- Rossi, Peter, Freeman, Howard & Mark Lipsey (2004), *Evaluation: A Systematic Approach*. 7 ed. Thousand Oaks (California): Sage.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762/1998), *Yhteiskuntasopimuksesta*. 3.painos. Hämeenlinna: Karisto.
- Savonlinnan kaupunki (2018), *Tervetuloa Kumppanuuspöytään!* Saatavissa: https://www.savonlinna.fi/ajankohtaista/16308/tervetuloa_kumppanuuspoytaan%21, luettu 20.3.2019.
- Smith, Graham (2005), *Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*. Exeter: Short Run Press.
- Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Steven & Judith Smyth (2010), "The Governance of Contracting Relationships: "Killing the Golden Goose"". Teoksessa Osborne, Stephen (toim.), *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practise of Public Governance*. 270–300. New York: Routledge.

Suiter, Jane, Farrell, David & Eoin O'Malley (2016), "When Do Deliberative Citizens Change Their Opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly", *International Political Science Review* 37 (2): 198–212.

Särkelä-Kukko, Mona (2014), "Osallisuuden eriarvoisuus ja eriarvoistuminen". Teoksessa Jämsén, Arja & Anne Pyykkönen *Osallisuuden jäljillä*. 34–49. Saarijärvi: Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry.

Torfin, Jacob & Peter Triantafillou (2013), "What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System", *International Review of Public Administration* 18 (2): 9–25.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018), *Innovaatiopolitiikka kannustaa yrityksiä jatkuvaan uudistumiseen*. Saatavissa: <https://tem.fi/innovaatiopolitiikka>, luettu 12.12.2018.

Valtiovarainministeriö (2017a), *Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019*. Saatavissa: <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/07/Avoimen-hallinnon-iii-kansallinen-toimintaohjelma-2017-2019.pdf>, luettu 29.3.2019.

Valtiovarainministeriö (2017b), *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030*. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017. Saatavissa: <https://vm.fi/julkaisu?pubid=17201>, luettu 5.12.2018.

Wampler, Brian (2012), "Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts", *Journal of Public Deliberation* 8 (2): Article 12.

Wass, Hanna & Kimmo Grönlund (2016), "Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen". Teoksessa Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. 29–44. Helsinki: Oikeusministeriö.

Weber, Max (1978), *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2 (2): 197–222.

Åström, Joachim, Jonsson, Magnus & Martin Karlsson (2016), "Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust?", *International Journal of Public Administration*. DOI: 10.1080/01900692.2016.1162801.